

Dalle Banche di Emissione alla Banca d'Italia.
La storia risorgimentale per interpretare la realtà attuale.¹

di Antonio Forte

Introduzione

Il processo che portò alla nascita della Banca d'Italia, istituita con la legge bancaria 449 del 10 agosto 1893, è emblematico di come in Italia sia possibile dar vita ad una istituzione di grande prestigio spinti da situazioni di estrema crisi. Infatti, gli anni precedenti la creazione della banca centrale furono costellati da opposte visioni politiche che impedirono un più spedito processo di creazione di una banca di emissione unica e da avvenimenti in contrasto con quella che dovrebbe essere l'autorevolezza di un istituto di emissione quali, ad esempio, lo scandalo della Banca Romana. Eppure, proprio le difficoltà e gli scandali che la Nazione era costretta ad affrontare in quel periodo furono da stimolo per la creazione di un'istituzione che nel corso del tempo è diventata un simbolo per l'Italia. La Banca d'Italia è oggi riconosciuta all'estero per il suo prestigio, il Governatore Mario Draghi ha presieduto il Financial Stability Board² ed è diventato nel novembre 2011 il terzo Presidente della Banca Centrale Europea, e ha fornito figure di spicco alla classe dirigente nazionale nel corso di tutta la storia italiana, fra gli ultimi ricordiamo Carlo Azeglio Ciampi e Tommaso Padoa Schioppa.

In questo documento si descriverà il processo evolutivo che ha condotto all'istituzione di un unico soggetto investito dei compiti di emissione di moneta e di controllo del sistema bancario ponendolo in rapporto con l'attuale situazione mondiale ed europea. Lo studio è suddiviso in tre sezioni. Nella prima si descriverà la situazione precedente l'Unità d'Italia, al fine di inquadrare la realtà dell'epoca e comprenderne la complessità al momento dell'unificazione. Nella seconda sezione si delineerà ciò che avvenne a partire dal 1861 e fino al 1893, anno in cui fu istituita la Banca d'Italia. L'ultimo paragrafo sarà utile per tracciare un parallelo storico tra il periodo descritto nei primi due paragrafi e la realtà economica degli ultimi lustri.

¹ Per citare: "Dalle Banche di Emissione alla Banca d'Italia" di Antonio Forte, antonioforte.xoom.it/.

² Il FSB è un organismo istituito per coordinare a livello internazionale il lavoro delle autorità finanziarie nazionali e delle autorità internazionali che stabiliscono le normative in ambito finanziario e per promuovere una reale implementazione della supervisione e regolamentazione in campo finanziario.

1. La situazione nel periodo preunitario

Nei decenni precedenti l'Unità nazionale la condizione economica degli stati presenti sul territorio italiano non era affatto florida. L'Italia, infatti, «*arriva[va] all'unità nazionale in condizioni di arretratezza economica rispetto ai paesi dell'Europa centro-settentrionale*» (Toniolo 1978, p.4). Questa situazione si rifletteva sul sistema bancario che non rivestiva ancora un ruolo centrale all'interno dello scenario economico. L'idea di sviluppo che i politici dell'epoca avevano in mente per la penisola non si basava sulla creazione di un tessuto industriale, così come stava avvenendo nelle più evolute Inghilterra, Francia e Germania. Invece, si pensava che la Penisola potesse prosperare solamente sfruttando il commercio, l'agricoltura e il turismo. C'era la «*convinzione diffusa che lo sviluppo economico del paese avrebbe dovuto seguire il suo corso "naturale", fondato sull'agricoltura e che l'industrializzazione non dovesse essere promossa dall'alto*» (Castronovo, 1975, p.8). Di conseguenza, anche la domanda di credito era limitata e ciò, a sua volta, impediva la nascita e lo sviluppo di un robusto sistema bancario.

È importante premettere che le banche di emissione di cui ci occuperemo non sono affatto paragonabili alle attuali banche centrali. Gli istituti centrali hanno oggi sostanzialmente tre ruoli³: decidono la politica monetaria, stabilendo il livello dei tassi di interesse e la quantità di moneta in circolazione, stabiliscono le regole del sistema bancario, vigilano sull'operato delle banche. Queste tre attività sono affidate con minore o maggiore intensità alle banche centrali nelle varie aree del mondo, ma sono le caratteristiche fondamentali che le distinguono dalle banche commerciali e da quelle di investimento.

Nel 1800, invece, non era così. In primo luogo esse assumevano il nome di Banche di Emissione e non di Banche Centrali, in quanto non era ancora consolidata l'idea della necessità e dell'utilità di una *banca delle banche*, come può definirsi una moderna banca centrale. Le banche di emissione erano banche con caratteristiche simili alle altre, con in più il privilegio di poter stampare moneta. Questa caratteristica le distingueva in modo marcato dalle altre. Esse non avevano né compiti di vigilanza né di regolamentazione, che erano riservati alle autorità politiche. Inoltre, aspetto che oggi parrebbe innaturale, le banche di emissione avevano rapporti diretti con i clienti al dettaglio, potendo fare concorrenza alle altre banche. L'attività di emissione non era disgiunta dalla tradizionale attività bancaria.

È bene ricordare che in quegli anni l'operazione tipica delle banche era lo sconto di cambiali. I clienti cedevano alle banche cambiali prima della loro scadenza per ottenere in cambio denaro,

³ Ovviamente vi sono eccezioni. Ad esempio le banche centrali appartenenti all'Area Euro non hanno più il diretto controllo della politica monetaria, ma essa è demandata alla Banca Centrale Europea.

previa decurtazione di parte del valore della cambiale⁴. A loro volta le banche si rivolgevano alle banche di emissione per effettuare il risconto. Cioè, le banche commerciali cedevano le cambiali alle banche di emissione che trattenevano una percentuale, di solito limitata e inferiore rispetto a quella trattenuta dalle banche commerciali ai propri clienti, per ottenere la liquidità utile alla loro operatività. Questa prassi costituiva il principale legame tra le Banche di Emissione e il sistema bancario. In qualche modo è ravvisabile già in questa operatività un certo grado di subordinazione del sistema bancario rispetto alle Banche di Emissione, ma non vi era una normativa che rendesse esplicita questa subordinazione così come non tutte le banche di emissione effettuavano abitualmente il risconto.

A queste caratteristiche legate alla struttura dell'economia e del sistema bancario, si aggiungeva una frattura tra le idee riguardanti la concezione della banca di emissione e la loro attuazione concreta. A livello teorico si distinguevano diverse posizioni tra cui quelle liberiste ottenevano il consenso più ampio (Cardarelli, 1990). In quel periodo era molto forte in Italia l'influenza del pensiero liberale di John Stuart Mill. Si riteneva che tutte le banche dovessero essere libere di operare e che tutte potessero emettere biglietti. Le posizioni divergevano solo sul grado di ingerenza dello Stato. Per i più liberisti non era necessaria né una legislazione particolare sul sistema bancario né una regolamentazione dell'emissione. Posizione più moderate, invece, prevedevano un maggior grado di vigilanza. Rimaneva, però, diffusa e dominante l'idea che non fosse necessario unificare l'emissione attribuendola ad un unico istituto. L'idea di avere un solo istituto di emissione, creando un monopolio dell'emissione, e di avere una regolamentazione *ad hoc* per il sistema bancario ricopriva un ruolo marginale nell'ambito del pensiero economico. Prevaleva, in sintesi, l'idea che una ridotta regolamentazione e una concorrenza anche fra gli istituti di emissione fosse utile al sistema bancario e all'intera economia.

Questa impostazione era condivisa anche dalla politica, che aveva una maggioritaria impostazione liberale. Nella realtà dei fatti, però, la situazione era ben diversa. Infatti, pur supportando le idee degli economisti liberali, negli stati preunitari vi era sostanzialmente una banca di emissione per ciascuno di essi. Evidentemente si preferiva avere un unico istituto di emissione capace di sostenere in modo più affidabile le spese dello stato.

Fatte queste doverose precisazioni, entriamo più nel dettaglio analizzando la situazione in ognuno degli Stati preunitari.

Grazie agli sviluppi commerciali incentrati sul porto della città di Genova, nel 1844 nacque la Banca di Genova che divenne il primo istituto di emissione del Regno di Sardegna. La Banca di Genova, società anonima con un capitale di 4 milioni di lire, era autorizzata ad emettere biglietti a

⁴ Il tasso medio di sconto si collocava intorno al 5% tra il 1870 e il 1896 con valore minimo del 4% nel 1879-80 e massimo del 5,78% nel 1891. Vedi Caffè (1960) per ulteriori dettagli.

circolazione fiduciaria, cioè che potevano circolare finché un possessore non ne richiedeva la conversione alla banca. Nel 1847 la fortunata esperienza fu replicata istituendo la Banca di Torino, anch'essa società anonima e con 4 milioni di lire di capitale. Dopo due anni si diede vita alla Banca Nazionale, nata dalla fusione delle due banche, con sede centrale in Genova. In suo favore fu istituito il monopolio dell'emissione. Già questa prima fase di vita delle banche di emissione nel Regno di Sardegna fu caratterizzata dall'impostazione ideologica di Cavour. Negli anni seguenti, il suo arrivo al governo come ministro delle Finanze e presidente del Consiglio diede ulteriore impulso alla crescita dell'istituto. Il suo capitale fu portato dagli 8 milioni originari, dati dalla somma dei capitali delle due banche d'origine, a 32 milioni e contemporaneamente cominciò ad insediare filiali in altre città del Regno. Nel 1859, dopo la liberazione del Lombardo Veneto e dei ducati di Parma e Modena, anche in quei territori furono introdotti i biglietti della Banca Nazionale. L'incremento delle attività rese necessario un ulteriore aumento di capitale che toccò in quello stesso anno i 40 milioni di lire. Nel corso degli anni, data la stretta contiguità con il potere politico che guidava il processo di unificazione, la Banca Nazionale divenne il supporto finanziario dello stato sabauda. Al momento dell'unificazione nazionale, per dare anche una continuità storica all'istituzione, essa assunse il nome di Banca Nazionale nel Regno d'Italia. Quando nel corso degli anni si cercò di realizzare il processo di unificazione dell'emissione fu *naturale* immaginare di costruirlo avendo la Banca Nazionale come fulcro.

Nel ducato di Parma e Piacenza e in Bologna e Romagna furono istituite due banche di emissione proprio alla vigilia dell'Unità. La *Banca di Parma* fu creata nel 1858 e già nel 1861 fu fusa con la Banca del Regno. La *Banca delle Quattro Legazioni*⁵ era l'istituto di emissione della Romagna e operò dal 1855 al 1861, anno in cui anch'essa fu incorporata nella Banca del Regno.

Nel Ducato di Modena non vi era una banca di emissione e circolavano le monete coniate in altri ducati.

Più complessa la situazione del Granducato di Toscana. Già nella seconda decade del 1800 iniziarono a svilupparsi numerose casse di sconto. A metà secolo si potevano annoverare casse a Firenze, Livorno, Siena, Pisa, Arezzo e Lucca. Nel 1857, proprio dall'unione di queste casse, nacque la *Banca Nazionale Toscana* a cui, qualche anno dopo, fu data la possibilità di emettere buoni di cassa convertibili in valuta metallica. Nel 1860 nacque il secondo istituto di emissione del Granducato, la *Banca Toscana di Credito per le Industrie e il Commercio d'Italia*. Proprio le banche toscane risultarono di difficile incorporazione nella Banca del Regno a causa di opposizioni in Parlamento da parte di politici e lobbisti toscani che non intendevano cedere la potestà monetaria ad un altro istituto.

⁵ La sede di questa banca era Bologna, ma essa apparteneva allo Stato Pontificio. Le legazioni erano le suddivisioni amministrative che lo Stato Pontificio aveva creato per governare il territorio di Bologna e della Romagna.

Nel Lombardo-Veneto, nonostante fosse tra le aree più sviluppate della Penisola, vi era la mancanza di un grande istituto di emissione in quanto ci si affidava alla *Banca Nazionale Austriaca*, banca di emissione dell'Impero austro-ungarico. Fu concessa una sola eccezione per la creazione di una banca di emissione a Venezia, lo *Stabilimento Mercantile di Venezia* che non ebbe grande fortuna.

Il territorio romano fu caratterizzato da alterne vicende. Possiamo sintetizzare dicendo che nel 1850, dopo la restaurazione di papa Pio IX, fu messa in liquidazione la *Banca Romana*, che succedeva ad una lunga teoria di banche nate nella prima metà del secolo, e fu istituita la *Banca dello Stato Pontificio*. Essa riprese il nome di *Banca Romana* dopo l'annessione di Roma e divenne il sesto istituto di emissione del Regno d'Italia nel 1870.

Nel regno dei Borbone, economicamente sviluppato alla pari del Nord Italia, era stato istituito nel 1816 il *Banco delle Due Sicilie*, uno degli istituti bancari più antichi della penisola. Nel 1850 nacque per gemmazione il *Banco dei Reali Dominii al di là del Faro* con sede a Palermo. Entrambi gli istituti erano pubblici, a differenza delle altre banche di emissione finora analizzate che erano società private. Questa differenza creò qualche problema per la loro fusione quando si avviò il processo di creazione del monopolio di emissione nel Regno d'Italia. Nel 1860 entrambi gli istituti cambiarono nome assumendo la denominazione, molto più famosa, di *Banco di Napoli* e *Banco di Sicilia*. Denominazioni e sedi differenti non devono trarre in inganno, perché il *Banco di Sicilia* non aveva un patrimonio autonomo. Si trattava di una sola banca, ma con due denominazioni diverse in base al territorio. Inoltre, non emettevano biglietti di banca fiduciari, come le altre banche di emissione, ma dei surrogati della moneta, anch'essi rimborsabili a vista.

Il battere moneta rappresentava all'epoca una forma di potere che andava di pari passo con la forza e il potere politico. Avere una propria moneta rappresentava un simbolo di autonomia e di supremazia rispetto ai territori limitrofi.

La situazione era particolarmente complessa al momento dell'unificazione nazionale. Vi erano diverse banche di emissione, diverse monete e anche differenti sistemi di conto. La tabella 1 serve a riassumere lo status quo dell'epoca.

Stato preunitario	Istituto di emissione	Anno di creazione	Sistema di conto	Unità monetaria
Regno di Sardegna	Banca Nazionale	1849	decimale	Lira nuova di Piemonte
Ducato di Parma	Banca di Parma	1858	decimale	Lira nuova di Parma
Lombardo-Veneto	Banca Nazionale Austriaca	1816	Non decimale	Fiorino di nuova valuta austriaca
	Stabilimento Mercantile di Venezia	1853		
Granducato di Toscana	Banca Nazionale Toscana	1857	Non decimale	Lira toscana nuova
	Banca Toscana di Credito	1860		
Stato Pontificio	Banco dello Stato Pontificio	1850	decimale	Lira pontificia
	Banca per le Quattro Legazioni	1855		
Regno delle Due Sicilie	Banco delle Due Sicilie [^]	1816	Non decimale	Ducato del Regno
	Banco dei Reali Dominii al di là del Faro [*]	1850		

[^]Nel 1860 assunse il nome di Banco di Napoli; ^{*}Nel 1860 assunse il nome di Banco di Sicilia
Fonte: De Mattia, R. (Ed.). (1990)

2. Dall'Unità alla nascita della Banca d'Italia

Sulla spinta del processo di unificazione nazionale si cercò di dare impulso alla creazione di un monopolio dell'emissione di moneta. Già nel periodo antecedente l'Unità circolava l'idea della eliminazione graduale dell'oligopolio di emissione a favore del monopolio. Questa impostazione era condivisa dal Conte di Cavour già prima dell'unificazione nazionale ed egli tentò di metterla in pratica anche quando si trattò di unificare le banche del *nuovo* Regno d'Italia. Prima di analizzare il lungo processo che portò alla nascita della Banca d'Italia è bene ricordare che nel 1862 nacque la *Lira* italiana, che si adottò il sistema di conto decimale in tutto il Regno e che si preferì il bimetallismo, impostazione che era stata adottata in precedenza dal Regno di Sardegna imitando il modello francese (De Cecco, 1990)⁶.

⁶ Il bimetallismo comportava la coniazione di monete d'oro e d'argento. L'Inghilterra, invece, era storicamente fedele al monometallismo aureo.

Subito dopo l'Unità il panorama che abbiamo delineato nel paragrafo precedente cominciò a trasformarsi. In primo luogo la *Banca Nazionale* assunse il nome di *Banca Nazionale nel Regno d'Italia*, subito incorporò la *Banca di Parma* e la *Banca delle Quattro Legazioni*, e cominciò la sua espansione territoriale. Si può dire che se dal punto di vista legislativo non si riuscì a dar vita immediatamente ad un unico istituto di emissione si cercò, però, di rendere nei fatti la *Banca Nazionale del Regno*, attraverso l'espansione territoriale, l'istituto più presente e più influente sul territorio nazionale. La sua espansione territoriale fu costante e in pochi anni raggiunse non solo tutti i capoluoghi di regione, ma anche numerosi altri centri minori. Alcune resistenze all'insediamento di filiali delle banche si incontrarono nei luoghi simbolo delle altre banche di emissione, soprattutto a Napoli e in Toscana, ma furono superati.

Nel 1865 la *Banca nazionale del Regno* riuscì ad insediarsi a Firenze grazie all'opera di Quintino Sella che con un decreto dispose il trasferimento della sede centrale da Torino alla nuova capitale Firenze. La *Banca Nazionale nel Regno d'Italia* era ormai presente in tutte le regioni della nuova Italia con ben 55 tra sedi e succursali. La crescita della sua operatività condusse, sempre nel 1865, ad un aumento di capitale che arrivò a 100 milioni di lire (Cardarelli, 1990). Parte di questo aumento di capitale era stato effettuato in vista dell'ormai certa fusione con le banche di emissione toscane, fusione che poi si rivelò molto più difficile da attuare. Nel 1867, inoltre, anche lo *Stabilimento Mercantile di Venezia* si fuse con la *Banca Nazionale*.

Nel 1867 erano operative la *Banca Nazionale del Regno*, ormai radicata in tutte le regioni e con sede nella nuova capitale Firenze, le due banche di emissione toscane e le due banche meridionali. Lo Stato Pontificio continuava ad avere una propria banca di emissione. Nel 1870, con la presa di Roma, la banca di emissione pontificia divenne la sesta banca di emissione italiana e assunse il nome di *Banca Romana*. Questo era il quadro della situazione nel primo decennio post unitario.

Dopo l'Unità, però, nonostante tutto sembrasse teso verso una veloce unificazione delle banche di emissione il percorso si rivelò molto più impervio del previsto. Si è già ricordato che il pensiero economico vedeva la contrapposizione tra i marginalisti, sostenitori del pluralismo dell'emissione e contrari alla regolamentazione del settore bancario (ricordiamo il Ferrara), e gli economisti lombardo-veneti, influenzati dalla Scuola Storica Tedesca, fautori di una unificazione delle Banche di Emissione e favorevoli all'emanazione di una normativa bancaria specifica. La prima corrente era indubbiamente quella maggioritaria. Questa contrapposizione ideologica la ritroviamo anche nella discussione politica, anche se con sfumature meno accentuate. La sfida era tra sostenitori del monopolio di emissione e propugnatori dell'oligopolio. Si riteneva, in ogni caso, che la totale libertà richiesta dagli economisti più liberali era impraticabile nella realtà.

Nonostante numerosi tentativi avanzati da diversi Governi, la decisione di fondere le banche di emissione non riuscì a passare il vaglio del Parlamento, se non nel 1893 sull'onda degli scandali della Banca Romana. Il Governo, indipendentemente da chi lo presiedesse, era propenso alla creazione del monopolio anche perché questo significava avere a disposizione un istituto di emissione ben sviluppato, capace di sostenere finanziariamente il governo nella fase di sviluppo nazionale, che fosse garante della solidità nazionale nei mercati internazionali e anche perché sarebbe stato più facile controllare l'andamento del tasso di sconto. Le prime iniziative volte alla fusione delle banche di emissione furono presentate già nel 1862 sotto il governo Rattazzi. Lo scopo precipuo di questa iniziativa del Governo era quello di fondere la *Banca Nazionale* con le banche toscane. Le banche di emissione meridionali, come si ricorderà, non erano istituti privati e si preferì lasciare loro una certa autonomia. Inoltre, all'interno delle due banche meridionali non vi era la volontà di procedere alla fusione con la *Banca Nazionale* così come emerse tra gli amministratori delle banche toscane.

Inizialmente anche le banche toscane si opposero alla fusione, supportate anche dalla lobby parlamentare che le sosteneva. La diffidenza delle banche toscane era fondata sulla struttura che avrebbe dovuto assumere la banca dopo la fusione, fortemente ispirata all'organizzazione della *Banca Nazionale*. I toscani propendevano per una grande banca che operasse anche al dettaglio mentre gli amministratori della *Banca Nazionale* prediligevano una banca che avesse relazioni solo con altre istituzioni bancarie. Le banche toscane erano favorevoli alla creazione di diversi centri decisionali locali, mentre la *Nazionale* preferiva accentrare i poteri. Nonostante le divergenze, però, all'interno delle banche toscane si capì ben presto che il futuro ineluttabile sarebbe stato quello della fusione.

Fallito il primo tentativo, nel 1863 il ministro Manna presentò un nuovo progetto che fu lungamente discusso in Parlamento. Vi erano ancora questioni importanti da risolvere, soprattutto legate alla struttura della futura banca centrale, ma il processo sembrava ben avviato. Non si riuscì ad attuarlo perché nel 1864, quando mancava solo il voto della Camera, si rinviò il voto a dopo le vacanze estive e al ritorno all'attività con il cambio del governo il progetto fu abbandonato.

Un anno dopo il ministro Sella presentò un nuovo progetto di fusione. Si ricorderà che lo stesso anno, per iniziativa dello stesso ministro, la sede della Banca Nazionale fu trasferita proprio a Firenze, diventata Capitale d'Italia, e che fu promosso un aumento di capitale destinandone una parte al progetto di fusione con le banche toscane. Sempre nel 1865 la *Banca Nazionale* e le banche di emissione toscane firmarono un accordo propedeutico alla fusione. Quindi, sembrava tutto pronto per dar vita ad un nuovo grande istituto di emissione che assumesse anche i compiti di tesoreria dello Stato. Ma a dicembre di quell'anno alla Camera fu approvata una interpellanza che vietava il

trasferimento dei compiti di tesoreria alla futura banca e questo fu il pretesto per bloccare tutta l'operazione. Inoltre, sembrava emergere in Parlamento una impostazione politica più favorevole alla pluralità degli istituti di emissione. Il progetto di fusione subì un nuovo duro colpo e venne piano piano procrastinato perché si era consolidata ormai una maggioranza trasversale (Destra ortodossa e Sinistra) che bloccava ogni tentativo di unificazione, nonostante le stesse banche di emissione avessero esplicitamente acconsentito alla loro fusione.

Le vicende economiche e politiche indussero nel 1866 il Governo ad introdurre il *corso forzoso*. Con questo termine si denota la circolazione di banconote che non possono essere convertite in metallo. In quella occasione, però, il corso forzoso fu attribuito ai soli biglietti della *Banca Nazionale*. In questo modo le banconote della *Nazionale* circolavano in tutto il territorio italiano senza che la banca dovesse detenere l'oro necessario per convertirle. Fu un modo per accrescere la circolazione delle banconote della *Banca Nazionale* e un modo per aggirare l'impossibilità della creazione di una sola banca di emissione. Si dava ad un solo istituto di emissione la facoltà di emettere banconote senza detenere le proporzionali riserve creando un grande vantaggio per questa banca. Questa impostazione fu fortemente osteggiata dalla Sinistra che vedeva nel corso forzoso il forte legame tra Destra, Banca Nazionale e settore produttivo settentrionale. Crebbe l'ostilità verso la *Banca Nazionale* e in parlamento il fronte contrario alla fusione si estendeva. Nonostante questa evidenza furono presentati nel tempo altri progetti di fusione, ma l'opposizione presente alla Camera ne impedì sistematicamente la realizzazione.

Rimaneva però un problema di fondo. In Italia circolavano diversi biglietti, non vi era alcuna regolamentazione della emissione e non mancavano emissioni abusive da parte di banche minori. Anche un economista liberale come Ferrara dichiarò che era diventata necessaria una regolamentazione della circolazione e che, quindi, il Governo, pur lasciando libertà di emissione alle banche doveva intervenire per rendere più omogenea la monetazione e regolare la circolazione. Fortunatamente nel 1873 fu presentato un progetto, a firma Minghetti, che riconosceva la facoltà dei sei istituti di battere moneta istituendo così un oligopolio legalizzato. Le sei banche potevano emettere moneta nel limite del triplo del patrimonio e della riserva metallica. Contestualmente si procedette all'istituzione del *Consorzio Obbligatorio degli istituti di emissione* che aveva il compito di coordinare le sei banche in modo tale da regolamentare l'emissione di moneta indicando le quantità che ciascuna era autorizzata a stampare (De Mattia, 1990).

Nel 1876 subentrò una maggioranza di Sinistra che subito cercò di modificare la legge Minghetti. I suoi tentativi non ebbero successo e le proposte di ridurre l'ammontare di emissioni, di creare nuove banche di emissione, di abolire il corso forzoso e di intervenire più direttamente sulle banche non furono tradotti in alcun atto legislativo. È evidente, però, il diverso approccio alla questione

bancaria della Sinistra. Da un lato era manifesta una forte diffidenza verso la *Banca Nazionale*, ritenuta troppo legata al potere politico dell'altro ramo del parlamento, e si proponeva di aumentare la concorrenza nel settore bancario ampliando il numero di banche di emissione e abolendo il corso forzoso dei biglietti della *Nazionale*. Dall'altro lato, si nota una maggior predisposizione ad intervenire direttamente sul settore attraverso una normativa specifica. Nonostante una maggioranza politica, questi provvedimenti, pur presentati all'attenzione del Parlamento, non ebbero fortuna e la situazione rimase invariata. Visto che gli altri obiettivi erano diventati impraticabili, la Sinistra decise di focalizzare l'attenzione sul corso forzoso che nel 1881 fu abolito. Furono concessi due anni di tempo alle banche per aumentare le riserve in modo tale da conformarsi alla nuova normativa e non subire crisi in caso di massiccia richiesta di conversioni. In realtà, dopo la reintroduzione della convertibilità non ci furono tensioni economiche, ma, anzi, i biglietti continuarono a circolare e ad essere molto richiesti. Ciò, però, comportava un aumento di riserve delle banche che, con il nuovo provvedimento, dovevano rimanere immobilizzate a garanzia dei nuovi biglietti in circolazione. Il Governo cercò di aiutare le banche allentando i limiti di legge e le banche di emissione cominciarono ad incrementare il credito concesso all'economia, soprattutto a favore del settore immobiliare e di quello fondiario. Questo aumento del credito, risultato poi eccessivo e mal indirizzato, mise in crisi le banche quando nel 1887 l'economia italiana rallentò. La crisi economica si riverberò subito sulle produzioni agricole e sul settore immobiliare causando ritardi nella restituzione dei prestiti che cominciarono a destabilizzare le banche commerciali. Per evitare il crollo del sistema, le banche di emissione furono sollecitate dal Governo a supportare le banche commerciali in difficoltà. Ciò risultava utile perché le stesse banche di emissione avevano crediti nei confronti delle banche commerciali in difficoltà e dei settori economici in crisi. Però, i salvataggi rendevano più problematica la situazione delle banche di emissione. Queste ultime, infatti, per salvare le banche commerciali in difficoltà aumentarono l'emissione di moneta oltre i limiti consentiti dalla legge. Questa circolazione oltre i limiti si aggiungeva alla circolazione illegale già in atto a seguito delle necessità del commercio nazionale e della sostituzione del credito proveniente dall'estero che era in diminuzione. In sostanza, le banche di emissione avevano stampato molti più biglietti di quanto previsto dalla legge sia per motivi legati all'economia, più commercio richiede più moneta, sia per avere i mezzi utili al salvataggio delle banche in crisi. I problemi legati alla circolazione illegale, ai legami fra banche di emissione e al credito eccessivo erano all'ordine del giorno in Parlamento, ma ai dibattiti non faceva mai seguito l'approvazione di un provvedimento risolutivo. La situazione si trascinò immutata per diversi anni. Nel 1891, nonostante da anni si cercasse di regolamentare senza successo il settore e porre rimedio in qualche modo alla circolazione illegale messa in atto soprattutto dalle banche minori, prevalse in Parlamento

un atteggiamento favorevole alla regolarizzazione *ex post* delle eccedenze di emissione, provvedimento palesemente a favore delle banche di emissione più piccole, in primis la Banca Romana. Inoltre, furono regolamentati i rapporti tra banche di emissione, nello specifico la cosiddetta *riscontrata*⁷, anche in questo caso a favore degli istituti minori. In sostanza, invece di porre rimedio ai problemi, si legalizzarono le irregolarità presenti. Questo ulteriore allentamento dei vincoli diede l'opportunità agli istituti di proseguire sulla strada del credito facile e della emissione incontrollata. Il provvedimento fu una vittoria per le banche di emissione minori e il dibattito sulla unificazione degli istituti venne sostanzialmente abbandonato.

Per cambiare il corso degli eventi fu necessaria la rivelazione, ad opera del deputato Colajanni, sui risultati dell'ispezione svolta presso la Banca Romana nel 1889 che alcuni politici avevano cercato di insabbiare secretando i risultati per *proteggere* il sistema finanziario dalle possibili destabilizzanti conseguenze. Lo scandalo della Banca Romana riguardò proprio l'emissione di biglietti oltre i limiti consentiti dalla legge e coinvolse anche i responsabili politici dell'epoca tra cui Giovanni Giolitti che fu costretto a dimettersi dall'incarico di Presidente del Consiglio perché implicato nello scandalo.

Quello scandalo rappresentò la motivazione decisiva per superare l'oligopolio di emissione e iniziare a costruire una banca centrale che avesse in modo esclusivo la facoltà di emettere biglietti. Anche questo cambiamento non fu affatto facile e privo di ostacoli, basti pensare che la riforma fu varata solo nel 1893, quattro anni dopo la fine dell'ispezione alla *Banca Romana* e due anni dopo la deflagrazione dello scandalo. Inoltre, il governo Giolitti nel 1891, propendeva ancora per una modifica graduale della situazione. Si riteneva che bisognasse occuparsi prima del rafforzamento patrimoniale delle banche, per evitare un collasso del sistema bancario e finanziario, e poi procedere ad una riforma organica degli istituti di emissione. Ancora nel dicembre 1892 si pensava di prolungare la concessione dell'emissione a più banche. Ma la situazione stava diventando ormai irrisolvibile senza una riforma generale del sistema. Si giunse, quindi, alla già ricordata legge 449 del 1893 che disponeva la fusione della *Banca Nazionale del Regno d'Italia*, della *Banca Nazionale Toscana* e della *Banca Toscana di Credito per le Industrie e il Commercio d'Italia* dando vita alla *Banca d'Italia*. In realtà la legge non faceva altro se non recepire un accordo stipulato tra le tre banche e il Governo Giolitti che prevedeva l'istituzione della *Banca d'Italia* a seguito della fusione delle stesse tre banche (Negri, 1989). Inoltre, la *Banca d'Italia* si assumeva l'incarico di liquidare la *Banca Romana*, ormai tecnicamente fallita, evitando che si sviluppasse una crisi sistemica. Alla *Banca d'Italia* fu concesso il privilegio ventennale dell'emissione ed il corso legale per cinque anni dei biglietti emessi. Il Governo ritenne opportuno, per quello che riguarda l'emissione di moneta,

⁷ La "riscontrata" era l'operazione attraverso cui le banche di emissione barattavano i rispettivi biglietti dopo aver compensato le rispettive posizioni.

non procedere alla creazione di un vero monopolio dell'emissione lasciando alle due banche di emissione meridionali una limitata possibilità di stampare moneta. Il monopolio dell'emissione verrà istituito molto più tardi, solo nel 1926. La *Banca d'Italia* continuò ad essere un istituto di diritto privato anche se i controlli esercitati dagli organi politici, in primis il ministero del Tesoro⁸, divennero molto più stringenti onde evitare il ripetersi degli scandali degli anni precedenti. In un contesto economico affatto positivo a causa di fallimenti di numerose banche locali e di crisi di alcune grandi banche la *Banca d'Italia* avviò la sua attività il 1° gennaio 1894 (Caffè, 1960)⁹. Infine, nel 1895, in cambio dell'assunzione dell'onerosità collegata alla liquidazione della *Banca Romana*, alla *Banca d'Italia* fu affidato in esclusiva il servizio di tesoreria dello Stato.

3. Il Risorgimento economico come chiave di lettura del presente

Ripercorrendo questa storia risorgimentale emergono due possibili lezioni per il presente. Dalle vicende delineate nelle pagine precedenti si possono trarre insegnamenti che chiariscono anche l'analisi della situazione economica degli ultimi anni.

In primo luogo è utile notare come la riforma che portò all'istituzione della Banca d'Italia sia arrivata dopo decenni di scarsa attenzione del mondo politico nei confronti del settore bancario. Vi erano pur state delle leggi in materia, ma le emissioni di banconote erano da tempo oltre i limiti di legge, vi erano emissioni illegali da parte di banche minori, si era concesso credito eccessivo verso il settore immobiliare. Tutto ciò fu il risultato di quell'atteggiamento poco propenso alla regolamentazione predominante nei primi anni post unitari. Si pensava che la concorrenza tra banche e la libertà di operare nel mercato fossero rimedi *naturali* utili ad auto controllare il sistema. Quando ci si rese conto che quest'ottica era sbagliata si corse ai ripari migliorando la regolamentazione e istituendo un soggetto unico e più autorevole che si occupasse dell'emissione. Se estendiamo su scala globale queste riflessioni ci sembra di ripercorrere la crisi attuale: deregolamentazione del sistema bancario negli anni Ottanta e Novanta e credito eccessivo verso il settore immobiliare, crisi sistemica, nuova regolamentazione. Quando il sistema dei controlli diventa meno attento, quando si crede che i mercati siano capaci di autoregolamentarsi, quando si ripone troppa fiducia nei dirigenti e li si lascia privi di controllo, si crea una condizione che favorisce la nascita di squilibri e di crisi. E non possiamo dimenticare che sia nel periodo risorgimentale quanto negli anni della Grande Crisi del 2007-2012 sono state scoperte pratiche

⁸ Il Ministero del Tesoro assunse la vigilanza degli istituti di emissione nel 1894 al posto del Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio che aveva avuto tale competenza in precedenza.

⁹ Al 31 dicembre del 1894 la Banca d'Italia aveva messo in circolazione 4,5 milioni di banconote da 50 Lire, 2,8 milioni di banconote da 100 Lire, 7900 banconote da 200 Lire, circa 300000 banconote da 500 Lire e circa 170000 biglietti da 1000 Lire.

illecite ed evidenti violazioni delle normative. L'insegnamento che dobbiamo trarre da questo primo confronto è che non si può lasciare senza controllo il sistema bancario. Proprio per la sua particolarità, esso necessita di una specifica attenzione da parte del legislatore e delle autorità di vigilanza. La necessità e l'utilità di una attenta sorveglianza è dimostrata dal fatto che il sistema bancario italiano ha resistito meglio di altri alla crisi proprio grazie all'attenzione posta dalla Banca d'Italia alla solidità delle banche italiane¹⁰. Se altre autorità europee e internazionali avessero adottato una strategia prudente come quella dell'istituto di vigilanza italiano la crisi bancaria mondiale sarebbe stata meno grave.

Come avvenne in Italia nel 1893, anche in Europa, negli Stati Uniti e in altre nazioni la crisi ha spinto verso una nuova regolamentazione. Concentrandoci sul nostro continente, è importante ricordare la riforma europea delle autorità di vigilanza che dal gennaio 2011 ha dato vita, tra le altre autorità, anche all'European Banking Authority (EBA). Questa autorità, presieduta da un italiano proveniente proprio dalla Banca d'Italia, Andrea Enria, ha l'obiettivo di coordinare l'attività delle autorità nazionali di vigilanza sulle banche. Nel corso dell'anno 2012 la regolamentazione bancaria europea ha fatto un ulteriore passo in avanti con la decisione di trasferire alla Banca Centrale Europea nei prossimi anni la funzione di vigilanza sugli istituti continentali di maggior dimensione. Questi ed altri provvedimenti stanno delineando una rivoluzione nella regolamentazione bancaria europea. Si spera che la crisi e la storia economica, compresa quella italiana del risorgimento, siano di monito per tutti e che con il passare degli anni le nuove forme di regolamentazione non vengano nuovamente annacquate.

Il secondo aspetto interessante riguarda le difficoltà che si incontrarono nel Risorgimento nel corso del delicato processo di istituzione di un unico soggetto con l'autorità di battere moneta. Le resistenze regionali all'unificazione degli istituti di emissione e le *lobbies* parlamentari legate agli impulsi localistici ci dimostrano quanto fosse importante per uno Stato la possibilità di *battere moneta*. Questa attività riuscì in una prima fase addirittura a sopravvivere alle spinte unificatrici provenienti anche dalle più importanti personalità politiche dell'epoca, quali ad esempio il Conte di Cavour. In Italia avevamo lottato per avere uno solo Stato, era stata creata una sola moneta, ma rimanevano in vita tante banche di emissione. Per riuscire a creare il monopolio della emissione e concentrarlo nella Banca d'Italia si dovette aspettare il 1926, ben 65 anni dopo l'Unità. Anche in questo caso è possibile un confronto con la situazione che stiamo vivendo. A partire dal 1999, tenuto conto delle ovvie diversità del contesto economico, abbiamo una banca centrale che decide la politica monetaria dei Paesi che hanno adottato l'Euro, la Banca Centrale Europea, ma diversi stati

¹⁰ Nonostante sia riconosciuta a livello internazionale la maggior prudenza della Banca d'Italia nell'azione di vigilanza si sono verificati anche in Italia dissesti bancari di importanti dimensioni legati ad atteggiamenti non propriamente coretti da parte dei manager degli istituti di credito.

politicamente autonomi, seppur vincolati da trattati. È un processo inverso rispetto a quello vissuto dall'Italia: una banca di emissione, una moneta, ma più stati. La possibilità di poter fare direttamente riferimento al nostro passato ci permette di capire sia l'importanza dell'accordo raggiunto tra i Paesi europei sia i suoi limiti. La possibilità che Stati sovrani indipendenti reduci dalla Seconda Guerra Mondiale potessero riuscire ad accordarsi su una questione così importante come la cessione della potestà di battere moneta sembrava più un sogno di qualche visionario che una realtà praticabile. Invece, dopo 54 anni dalla fine della guerra la moneta unica era diventata una realtà. Si noti che gli Stati europei hanno impiegato circa 10 anni in meno per raggiungere questo obiettivo rispetto al tempo impiegato dallo Stato italiano per unificare l'emissione al suo interno. La crisi dei debiti sovrani europei ha però dimostrato che non ci può essere unicità nell'emissione e molteplicità nei governi. Su questo fronte si dovrà operare affinché venga meno questa evidente frattura tra politica fiscale e politica monetaria.

Nonostante i limiti e le difficoltà emerse negli ultimi due anni, l'unificazione monetaria europea deve continuare ad essere valorizzata e apprezzata e deve farci ricordare il percorso storico che due secoli fa anche la nostra nazione ebbe a compiere al fine di istituire un'unica banca centrale che con il tempo si è rivelata una delle istituzioni più autorevoli nel corso dei 150 anni di storia unitaria.

Bibliografia e fonti

- Caffè, F. (Ed.). (1960). *Francesco Saverio Nitti, Scritti di economia e finanza* (Vol. 2) *Problemi monetari e del lavoro*. Bari: Gius. Laterza & Figli.
- Castronovo, V. (1975). *La storia economica*. In *Storia d'Italia, Dall'Unità ad oggi*. (Vol. 4) Torino: Giulio Einaudi.
- Colajanni, N. (1995). *Storia della Banca d'Italia da Cavour a Ciampi*. Roma: Newton Compton.
- Conte, L. (1990). *La Banca Nazionale – Formazione e attività di una banca di emissione 1843-1861*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- De Cecco, M. (Ed.). (1990). *L'Italia e il sistema finanziario internazionale 1861-1914*, Roma-Bari: Gius. Laterza & Figli.
- De Mattia, R. (Ed.). (1990). *Gli Istituti di Emissione in Italia. I tentativi di unificazione 1843-1892*, Gius. Laterza & Figli.
- Di Nardi, G. (1953). *Le banche di emissione in Italia nel Secolo XIX*. Torino: Unione Tipografico-Editrice Torinese.
- Gianfreda, G., & Janson, N. (2001). Le banche di emissione in Italia tra il 1861 e il 1893: un caso di concorrenza?. *Rivista di Politica Economica*, Gennaio, 15-73.
- Gigliobianco, A., & Giordano, C. (2010). Economic Theory and Banking Regulation: The Italian Case (1861-1930s). *Banca d'Italia Quaderni di Storia Economia*, 5.
- Magri, E. (1983). *I ladri di Roma. 1893 scandalo della Banca Romana: politici, giornalisti, eroi del Risorgimento all'assalto del denaro pubblico*. Milano: Arnoldo Mondadori.
- Negri, G. (Ed.). (1989). *Giolitti e la nascita della Banca d'Italia nel 1893*, Roma-Bari: Gius. Laterza & Figli Spa.
- Roccas, M., Cardarelli, S., Sannucci, V., Tuccimei, E., Gigliobianco, A., Ciocca, P., et al. (1990). *Ricerche per la storia della Banca d'Italia, volume I*, Roma-Bari: Gius. Laterza & Figli.
- Scatamacchia, R. (2008). *Azioni e azionisti. Il lungo Ottocento della Banca d'Italia*. Roma-Bari: Gius. Laterza & Figli.
- Toniolo, G. (Ed.). (1978). *L'economia italiana 1861-1940*, Roma-Bari: Gius. Laterza & Figli.

- Per ulteriori informazioni si consiglia di visitare il sito della Banca d'Italia alla voce "storia". www.bancaditalia.it/bancaditalia/storia