

CAPITOLO PRIMO

ORIGINI (ITALIANE) ED EVOLUZIONE DEL *CENTRAL BANKING*

La storia delle banche centrali è stata tradizionalmente datata a partire dalla nascita della più antica tra quelle ininterrottamente attive sino a oggi: la Sveriges Riksbank, fondata nel 1668, o da quella della Bank of England (1694) spesso considerata l'archetipo per le consorelle di tutto il mondo¹. Non è più così: la copertina di un importante volume sull'evoluzione delle funzioni di banca centrale (Ugolini 2017) riproduce una veduta del Canaletto raffigurante Campo San Giacomo di Rialto (San Giacometo per i veneziani), il mercato del denaro che il «sotoportego del bancogiro» collegava opportunamente a quello delle merci nell'Erbaria. Trent'anni prima lo stesso volume avrebbe probabilmente riprodotto una stampa settecentesca dell'edificio londinese carico di orgoglioso simbolismo² opera di George Sampson³, sede della Bank of England. La scelta di Canaletto segnala la nuova attenzione degli studiosi per istituzioni che, prima della fine del Seicento, svolsero funzioni che oggi riteniamo tipiche delle banche centrali.

L'argomento di questo libro può, dunque, prendere le mosse dalle banche fiorite a Genova, Venezia e Napoli che svolsero funzioni di *central banking*. Ci sono due motivi per

¹ Cfr. per tutti Capie, Goodhart, Schnadt (1994). Non sono mancate, ovviamente, importanti eccezioni come quella del grande storico di Harvard, Abbott Payson Usher (1885-1943), che in un autorevole volume tratta del *central banking* in epoca anteriore alla fondazione delle banche svedese e inglese (Usher 1943) e di Giorgio Fodor (1995) che, scrivendo sulla Banca d'Inghilterra, introduce seppure brevemente importanti riferimenti alle banche giro del Cinquecento.

² Così definito da Alice Beagley, curatrice del Museo della Banca, disponibile in <https://www.bankofengland.co.uk/museum/blog/the-bank-of-englands-architects-and-architecture>.

³ Attivo a Londra tra il 1720 e il 1764. L'edificio in Threadneedle Street fu completato nel 1734. Edvinsson, Jacobson, Waldenström (2018) usano l'immagine del palazzo costruito a Stoccolma nel 1680 da Nicodemus Tessin il Vecchio per ospitare la Sveriges Riksbank.

farlo. Il primo è il ritrovare il filo che lega alla Banca d'Italia prassi e istituzioni fiorite nella Penisola ben prima della metà dell'Ottocento, quando comincia la storia raccontata in questo volume. Il secondo è il mettere in luce come le moderne banche centrali siano l'esito dell'evoluzione di istituzioni create per rispondere a concreti bisogni dell'economia e della società, istituzioni che non si chiamavano «banche centrali», ma che di esse già svolgevano alcune funzioni specifiche. Della Banca d'Italia, così come per la maggior parte delle sue consorelle in altri paesi, conosciamo con precisione la data della fondazione, non quella nella quale diventò una «banca centrale», nel senso odierno del termine. In questa prospettiva si può anche vedere come, nello studio del *central banking*, la storia sia naturale complemento della teoria anche nell'individuare e valutare le funzioni di banca centrale svolte da istituzioni diverse da quelle odierne, tenendo conto che solo negli anni Venti del Novecento Montagu Norman, governatore della Bank of England, cercò di codificare i caratteri distintivi di una «banca centrale».

1. *Funzioni della banca centrale*

Sulle funzioni del *central banking* le opinioni sono tuttora non unanimi. Tradizionalmente l'enfasi è stata posta: *a*) sull'offerta di moneta (liquidità) in quantità adeguata; più in generale, Curzio Giannini (2004) si è riferito alla gestione della complessa «tecnologia di pagamento», propria di ogni epoca storica; *b*) sul mantenimento di una ragionevole stabilità dei prezzi; *c*) sull'impegno a promuovere la stabilità del sistema bancario. La Banca d'Italia, come la maggior parte delle consorelle di tutto il mondo, svolse anche altre funzioni, non tutte classificabili tra quelle riconosciute come tipiche di *central banking*. In questa breve introduzione possiamo però trascurarle.

La recente «scoperta» che diverse istituzioni svolsero, probabilmente sin dal Quattrocento, funzioni di banca centrale *ante litteram*, pone domande sempre attuali. In che misura queste funzioni sono utili (indispensabili?) al buon

funzionamento di un'economia monetaria di mercato? In quali ambiti e per quali motivi si rivelano utili? Come e perché nasce la consapevolezza della loro utilità? Qual è, se esiste, la loro dinamica evolutiva? Quanto essa dipende da tendenze universali e quanto da specifiche, idiosincratice, condizioni sociali, politiche, culturali ed economiche?

Le ragioni dell'utilità, per non dire della necessità, di istituzioni capaci di svolgere funzioni di banca centrale e di evolversi con i cambiamenti dell'economia e della società non si possono facilmente fare discendere dalla teoria economica neoclassica, utilissima in tanti altri ambiti, per la semplice ragione che essa fatica «a estendere il proprio potenziale euristico» alle istituzioni, di qualunque genere siano (ivi, p. 24). Chi si affida solo alla forza analitica dei fondamenti teorici prevalenti, almeno sino a pochi anni fa, finisce per concludere rigorosamente con Hayek (1978) che solo il libero mercato è in grado di produrre mezzi di pagamento in quantità adeguata e al minimo costo. Alcuni storici economici giungono alla medesima conclusione sulla base di casi quali l'esperienza, peraltro non molto fortunata, di *free banking* negli Stati Uniti (ad esempio Timberlake 1978) e di quella scozzese di maggiore successo (ad esempio White 1991). Senza discutere il merito analitico e storico di queste tesi, basta per questo capitolo introduttivo constatare la progressiva diffusione delle prassi e delle istituzioni riferibili genericamente al *central banking*⁴, sino alla loro istituzionalizzazione tra Otto e Novecento.

La più recente attenzione all'evoluzione delle banche centrali nacque da un libro di Charles Goodhart (1985) che ebbe varie fortunate edizioni, motivato proprio dalla constatazione che molti economisti restano scettici circa la necessità di istituzioni come le banche centrali, malgrado queste ultime siano ormai capillarmente diffuse. Goodhart osserva che anche un fautore dell'indispensabile ruolo di prestatore di ultima istanza

⁴ «Nel 1900 esistevano solo 18 banche centrali. Nel 1950 il loro numero era salito a 59» (Giannini 2004, p. 11). Nel 2022 Wikipedia elencava 226 banche centrali e autorità monetarie a esse assimilabili per almeno alcune delle funzioni svolte.

svolto dalla Bank of England come Walter Bagehot (1873) era in teoria convinto della superiorità di un regime di libera emissione di banconote convertibili e accettava l'esistenza della banca centrale solo sul piano pratico ritenendone ormai irrealizzabile l'abolizione. Partendo dall'assunto che la stabilità della moneta e del sistema dei pagamenti è un bene pubblico altamente desiderabile, Goodhart si chiede perché esso non possa essere ottenuto da un sistema di libertà di emissione. La principale ragione sta, a suo parere, in quella che gli economisti chiamano «asimmetria delle informazioni tra banchiere e depositante». Quest'ultimo, di fronte al diffondersi di dubbi circa la solidità patrimoniale della sua banca, si comporterà razionalmente ritirando il proprio denaro. Se, come accade in momenti di maggiore incertezza, questo comportamento dovesse diffondersi, si ridurrebbe la liquidità mettendo a rischio lo stesso funzionamento del sistema dei pagamenti, come è ripetutamente avvenuto nella storia lontana e recente. È, pertanto, nell'interesse degli istituti più solidi evitare che la cattiva reputazione di una singola banca mini la fiducia non solo in quest'ultima, ma anche nell'intero sistema. Ciò avrebbe potuto incentivare gli stessi istituti a fare nascere dal mercato stesso una struttura che svolgesse funzioni di banca centrale, quale stabilizzatore del mercato del credito a tutela del sistema di pagamenti. Le stanze di compensazione risposero in parte a questa esigenza garantendo prestiti a brevissima scadenza agli istituiti che nel saldo quotidiano tra i propri crediti e debiti con gli altri partecipanti non disponessero momentaneamente di liquidità sufficiente a fare fronte a una propria posizione debitoria.

Le funzioni di banca centrale potrebbero dunque trarre origine dalla cooperazione tra i partecipanti al mercato del credito, il cui club avrebbe interesse a fare nascere una banca centrale. Quella del club è però una soluzione ricca di controindicazioni. A chi affidare il governo del club? Chi ne stabilisce le regole? La possibilità che se ne impadroniscano i membri più forti è elevata, il proliferare di conflitti di interesse è assicurato. A ciò si potrebbe ovviare affidando la gestione del club a una personalità (a un'istituzione) indipendente. La banca centrale nascerebbe dall'azione collettiva delle banche

private, senza l'intervento dello Stato. Ma in situazioni complesse e non previste, che richiedano magari un cambiamento delle regole di governo del club, quale peso avrebbe l'arbitro indipendente rispetto ai membri più forti, quelli magari chiamati a contribuire in maniera più sostanziosa a fornire liquidità a una banca concorrente in difficoltà? È la situazione sperimentata da J. Pierpoint Morgan nella crisi bancaria del 1907. Si trattava di evitare che la corsa agli sportelli della Trust Company of America, contagiando anche banche sane, producesse una generale carenza di liquidità. In assenza di una banca centrale, Morgan, forte di un indiscusso prestigio personale, prese l'iniziativa di convocare nottetempo nella propria casa di New York i principali banchieri della piazza per coagulare una operazione collettiva di rifinanziamento della banca illiquida alle cui porte già si adunavano i depositanti. Era nell'interesse generale di questo club estemporaneo evitare il contagio che si sarebbe diffuso anche a molte delle banche convocate da Morgan. Eppure fu difficile ottenere un accordo, tanto che Morgan pare abbia teatralmente chiuso i collegi nella propria biblioteca annunciando che non li avrebbe lasciati uscire prima che raggiungessero un accordo sulla concessione di un prestito di emergenza alla Trust Company of America⁵. Molti dei partecipanti alla riunione non sapevano decidersi tra il rischiare un panico generalizzato e la ghiotta occasione di eliminare un importante concorrente (Bruner, Carr 2007). Alla fine il prestigio di Morgan ebbe la meglio, ma l'episodio lo fece riflettere sulla difficoltà di coagulare rapidamente un'efficace azione collettiva del mercato in risposta alla minaccia di una crisi generalizzata di liquidità. Non è un caso che egli sia stato, negli anni successivi, tra i più convinti promotori della legge che avrebbe dato vita, nel dicembre 1913, alla banca centrale degli Stati Uniti, il Federal Reserve System, o semplicemente «the Fed», un'istituzione ufficiale

⁵ Se questo fu l'epilogo, forse un po' romanzato, della vicenda, le difficoltà incontrate da Morgan nell'ottenere un'efficace azione collettiva sono testimoniate dai tentativi che egli aveva fatto nel corso di tutta la giornata, dai quali derivò rabbia e frustrazione. Sono descritti in dettaglio, quasi ora per ora, da Bruner e Carr (2007, pp. 89-95). Le conseguenze più drammatiche furono evitate, ma la crisi continuò ancora per settimane.

incaricata di imporre il rispetto di regole che favoriscano la stabilità del sistema⁶.

Goodhart ritiene che l'intervento di un arbitro esterno, sostenuto dal potere pubblico, sia tanto più necessario quanto maggiore sia il numero e minore la coesione dei partecipanti al «club» dei banchieri. I principali tra essi, almeno quelli che hanno maggiore interesse a mantenere una buona reputazione, vedono con favore l'intervento del legislatore per la nascita di una istituzione, autonoma e non competitiva, con poteri indipendenti dal consenso della comunità bancaria (Goodhart 1985, pp. 76-77).

L'analisi di Goodhart ha avuto il pregio di porre basi teoriche alla questione storica dell'origine delle banche centrali. Giannini (2004, pp. 28-29), pur apprezzandola, ne individua due limiti: da un lato non si tratta di una «teoria monetaria» delle banche centrali, d'altro lato le vede nascere «già adulte». Non darebbe, dunque, una spiegazione della loro evoluzione, indispensabile a ogni teoria di banca centrale, inclusa quella contenuta in questo volume. Nell'analisi della dinamica evolutiva del *central banking*, Giannini (ivi, pp. 31-32) parte dall'assunto che la moneta sia un'istituzione che «per sorreggersi ha bisogno di fiducia: fiducia nel suo potere d'acquisto, fiducia nella persistenza della convenzione in virtù della quale il passaggio di mano di moneta esaurisce l'atto di pagamento». Per evidenziare la natura istituzionale della moneta, Giannini parla di «tecnologia di pagamento, definita come l'insieme di convenzioni, oggetti e procedure che rendono possibile l'estinzione delle obbligazioni derivanti dall'attività di scambio». Questa definizione aiuta certamente nell'analisi del processo evolutivo delle banche centrali, legandolo allo sviluppo dei mezzi e delle tecniche di pagamento, in risposta alle esigenze delle singole contingenze storiche.

Sia Goodhart sia Giannini assumono che le banche centrali producano un solo bene pubblico. Presi insieme, non sono antitetici ma complementari per l'analisi storica dell'evoluzione delle banche centrali. Il primo ha come riferimento analitico

⁶ Sulle ragioni che indussero un gruppo di banchieri, riuniti dallo stesso Morgan a Jackson Hall in Georgia, a farsi lobbisti per l'istituzionalizzazione del *central banking*, cfr. Broz (1997).

la stabilità del sistema bancario, con la disponibilità del credito di ultima istanza; il secondo la moneta nel suo carattere intrinseco di istituzione. La complementarità nasce dal fatto che il credito è al centro della «tecnologia di pagamento» e la stabilità delle banche è indispensabile alla *fides* che la regge. Ma, si è chiesto Ugolini (2017), su quale delle due variabili focalizzarsi nell'analisi storica dell'evoluzione delle banche centrali? Entrambe vanno tenute in considerazione, ma questo non è facile partendo dallo studio di istituzioni che, in quanto tali, possono avere svolto, esclusivamente o prevalentemente, credito di ultima istanza o gestione della tecnologia di pagamento. Di qui il suggerimento di Ugolini: per comprendere come si arrivi all'attuale struttura delle banche centrali, lo storico deve abbandonare l'approccio istituzionale per studiare invece l'evoluzione delle «funzioni di banca centrale». Oggetto anche della nostra analisi sarà dunque non tanto la specifica forma organizzativa, ma le funzioni che vengono svolte, indipendentemente dall'istituzione che le svolge. Nel corso dei secoli, organismi diversi, non ancora chiamati «banche centrali», migliorarono il sistema di pagamenti con l'emissione di moneta dotata di elevata liquidità (capace di ottenere fiducia e pertanto universalmente accettata), erogarono credito di ultima istanza e regolarono il sistema bancario. Un'ulteriore funzione, non necessaria alla definizione di *central banking* ma a questa storicamente spesso collegata, consistette nel provvedere, direttamente o indirettamente, risorse al sovrano. Infine, seguendo Bindseil (2019, p. 9), si può dire che tratto caratteristico delle funzioni di banca centrale sia quello di avere, in ultima analisi, obiettivi di interesse pubblico quali la creazione di condizioni favorevoli allo sviluppo dei commerci e delle industrie, ma anche il finanziamento della guerra o l'impedire una rivolta interna contro il potere costituito.

2. *Funzioni di banca centrale a Genova, Venezia e Napoli*

Bindseil (ivi, p. 27), la cui analisi peraltro risente dell'ignorare il contributo di Curzio Giannini, ha riassunto in un unico grafico le funzioni assimilabili, ancorché solo in parte, a

quelle di una moderna banca centrale nella prassi di istituzioni creditizie operanti prima del 1800. La più antica banca pubblica tra quelle classificate da Bindseil è la Taula de Canvi che nacque a Barcellona nel 1401 allo scopo di offrire un affidabile e stabile servizio di deposito per la città e i privati⁷. La funzione monetaria che oggi colleghiamo al *central banking* consistette nella creazione di un sistema di pagamenti basato sul «giro», il trasferimento di somme da un deposito all'altro senza l'uso di contante. In questo modo, Taula creava moneta aggiuntiva sulla base di una riserva di contanti pari, sembrerebbe, al 30% dell'ammontare dei depositi (ivi, p. 199). Roberds e Velde (2014, p. 29) aggiungono che l'attività principale della banca era quella di servire da agente fiscale della municipalità, dalla quale ottenne privilegi quali il monopolio della conclusione dei pagamenti tramite lettere di cambio.

Non è possibile, né utile ai nostri fini, ricordare qui a una a una le istituzioni che svolsero funzioni di banca centrale in Europa prima del 1800, o prima del 1845, data con la quale si apre il prossimo capitolo. È però forse utile, in apertura a una storia della Banca d'Italia, dire brevemente qualcosa di quelle, tra tali istituzioni, che fiorirono nella penisola italiana, a Genova, Venezia e Napoli. Si tratta di tre esperienze diverse che aiutano a focalizzare i contesti nei quali emergono funzioni di banca centrale e diversi modi di svolgerle. In comune, queste esperienze avevano la creazione di attività liquide accettate dal pubblico come mezzo di pagamento. L'obiettivo di garantire la stabilità del sistema bancario, anche con il credito di ultima istanza, si ritrova invece chiaramente solo nel caso veneziano. In tutti vi è un legame più o meno diretto con il potere sovrano.

⁷ «La Taula di Barcellona riceve depositi che vengono messi in casse chiuse con sei chiavi, ciascuna affidata a una persona diversa. Le ispezioni della municipalità sono frequenti e senza preavviso. Se un depositante vuole fare un pagamento a un'altra persona, può persino chiamare un notaio della banca, che registra l'ordine e verifica che il trasferimento venga eseguito. I falsari sono puniti con la massima severità, in quanto commettono un delitto contro l'autorità pubblica. Nel 1598 una persona che presenta documenti falsi per incassare una certa somma viene impiccata il giorno dopo. La Taula è una banca pubblica, gestita dalla città. È protetta dalle eventuali richieste del re, il quale non può toccare i depositi, neanche se appartengono a dei traditori» (Fodor 1995, pp. 365-366).