

La Storia della Banca d'Italia di Gianni Toniolo

Luigi Federico Signorini
Direttore Generale della Banca d'Italia

Genova, 23 ottobre 2023

L'opera di Gianni Toniolo¹ sulla storia della Banca d'Italia, compiuta solo a metà per la repentina scomparsa dell'autore, rappresenta l'ultimo atto di un rapporto tra lui e la Banca durato ben quarant'anni. La collaborazione iniziò con il progetto di ricerca promosso nei primi anni '80 dall'allora Governatore Carlo Azeglio Ciampi per preparare le celebrazioni del centenario della Banca, che sarebbe caduto nel 1993. Fu il momento in cui l'attenzione per la storia economica quale strumento per l'esame di problemi attuali e la definizione di politiche – al pari della teoria, delle analisi quantitative, normative e istituzionali – trovò un riconoscimento formale nel nostro Istituto con l'avvio della Collana Storica della Banca d'Italia e con la creazione dell'Ufficio Ricerche storiche (oggi Divisione Storia economica)².

Non si volle allora scrivere subito una storia della Banca d'Italia, ma si pensò di cominciare ad accumulare gli elementi su cui fondarla. Ciampi scrisse: "solo dopo una analisi e una riflessione [...] che si fondino sullo studio del patrimonio archivistico esistente e sulla ricostruzione della necessaria documentazione statistica, si potrà pensare a un'opera di sintesi che abbia validità scientifica" (p. vi, prefazione del Governatore nel volume). Nel nucleo iniziale della Collana Storica (i primi trenta volumi circa dei quasi 50 pubblicati, per un totale di oltre 26 mila pagine) si trova dunque il materiale preparatorio alla scrittura di questa storia. Toniolo, che aveva contribuito fin dall'inizio alla Collana Storica, si prese l'incarico di produrre, trent'anni dopo il centenario, l'opera di sintesi cui si riferiva Ciampi.

Il sottotitolo del libro è "Formazione ed evoluzione di una banca centrale". Toniolo descrive un processo storico, evolutivo appunto, lungo il quale il nostro Istituto assunse progressivamente le funzioni e le caratteristiche considerate oggi proprie di una

1 *Storia della Banca d'Italia. Tomo I. Formazione ed evoluzione di una banca centrale, 1893-1943*. Collana Storica della Banca d'Italia, Il Mulino, 2022. – Desidero ringraziare la Divisione Ricerche Storiche della Banca d'Italia, e in particolare Matteo Gomellini, per avermi aiutato a preparare questo intervento.

2 "Permarrà, infatti, l'impegno della Banca teso a offrire agli studiosi di storia, economica e monetaria, un contributo di analisi e di documentazione. Permarrà, nell'attività di ricerca correntemente svolta, su cui la Banca fonda le sue scelte di politica monetaria, l'esigenza di metodo che Schumpeter colse con lucida consapevolezza: quella di integrare il momento della 'teoria' e il momento della 'statistica' con una prospettiva storica senza la quale l'indagine non raggiunge dignità di 'analisi economica'". C.A. Ciampi, Presentazione della Collana Storica, Roma, 1990.

banca centrale e ne perse altre, estranee; svolgendo, egli dice, "un ruolo nello sviluppo dell'economia italiana maggiore di quello svolto da altre banche centrali nei rispettivi paesi", cosicché la storia della Banca d'Italia è "in parte, la storia dell'intera economia italiana" (p. 4)³.

Formazione ed evoluzione

La storia che il libro racconta però comincia molto prima della nascita della Banca d'Italia, e anche delle sue istituzioni progenitrici; anzi, da prima della nascita di quelle che sono considerate le più antiche banche centrali del mondo (la Sveriges Riksbank fondata nel 1668, la Bank of England fondata nel 1694). Nel capitolo iniziale, facendo propria la recente attenzione degli studiosi per organismi creati nei secoli precedenti con il fine di "rispondere a concreti bisogni dell'economia e della società [che] non si chiamavano 'banche centrali', ma [...] di esse già svolgevano alcune funzioni specifiche" (p. 8), Toniolo enfatizza il caso di alcune istituzioni che si svilupparono in certi Stati italiani fin dalla fine del Medioevo.

Poi egli narra le origini prossime dell'Istituto; la sua nascita in un momento di crisi (e le conseguenze dell'intervento, le immobilizzazioni che ne derivarono e che pesarono a lungo sul bilancio e sulla flessibilità operativa della Banca); i suoi primi decenni di vita. Nel volume, insieme alla puntuale narrazione dei fatti, ricorrono temi di lungo periodo. Torneremo su alcuni di essi: il dibattito, già vivo prima dell'Unità d'Italia, tra sostenitori dell'unicità e della pluralità delle banche autorizzate a emettere moneta; le tensioni ripetutamente create dalla convivenza tra funzioni monetarie e attività commerciale, tra ruolo pubblico e natura privata, un'ambiguità che si risolverà definitivamente solo nel 1936; gli alti e bassi dell'autonomia rispetto al Governo che caratterizzarono l'Istituto nei suoi primi cinquant'anni di vita.

Bonaldo Stringher, a capo della Banca per 30 anni, svolse un ruolo cruciale nel processo di evoluzione della Banca. Tappe importanti di questo processo furono la conversione della Rendita italiana nel 1906 e la gestione della crisi finanziaria del 1907, che consolidarono il ruolo pubblico dell'istituzione. Queste funzioni pubbliche emersero con ancora maggior forza durante la Grande Guerra, quando la ponderosa emissione di debito per finanziare la spesa bellica richiese uno sforzo organizzativo e propagandistico senza precedenti, che la Banca d'Italia coordinò.

Negli anni Venti, precisamente nel 1926, la Banca d'Italia ottenne il monopolio dell'emissione e un primo insieme di poteri di supervisione sugli intermediari bancari. La riforma della Vigilanza si completerà con la legge bancaria del 1936, destinata a rimanere in vigore, nei suoi tratti essenziali, per più di mezzo secolo.

Negli anni Trenta la Banca, dice Toniolo, esce ammaccata dalla Grande Depressione: la politica monetaria, vincolata al mantenimento della convertibilità, agì in senso prociclico

3 I numeri di pagina che seguono o precedono una citazione senza un esplicito riferimento bibliografico si riferiscono al volume di Toniolo.

e finì con l'aggravare invece che mitigare la crisi dell'economia reale, "la caduta dei prezzi, dei redditi e dell'occupazione" (p. 544). I salvataggi delle banche, divenute holding finanziarie che detenevano i titoli delle imprese loro debitrice, furono a giudizio dell'autore un successo; risparmiarono "all'Italia un crollo dell'economia reale che avrebbe potuto assumere le dimensioni di quello tedesco" (p. 570). Allo stesso tempo, "i gradi di libertà di via Nazionale, già erosi negli anni Venti, divennero sempre più limitati negli anni Trenta" (p. 571). Negli anni dell'autarchia e della seconda guerra mondiale l'autonomia della banca centrale, divenuta "banca del Tesoro" (p. 634), toccò il suo punto di minimo. Si riuscì tuttavia a rafforzare la qualità del personale; in particolare, la creazione del Servizio Studi fu un evento di rilievo, anche per l'importanza che esso assunse nel dopoguerra sostenendo "quell'autonomia di fatto" della Banca, "fondata anzitutto sull'efficacia della sua azione e l'autorevolezza delle sue analisi" (p. 665).

La narrazione si ferma all'8 settembre del 1943, data scelta da Toniolo in quanto "segna forse la maggiore cesura nella storia dell'Italia unita" (p. 2). La sua intenzione sarebbe stata di condensare in 400 pagine tutta la storia della Banca dalla fondazione all'introduzione dell'euro; ma "un po' la straordinaria abbondanza del materiale... un po' la curiosità alimentata dalla ricerca", hanno portato le cose in un'altra direzione.

La Banca, così conclude Toniolo la sua narrazione, "uscì dalla [seconda guerra mondiale] e dalla divisione del paese meglio delle principali grandi istituzioni pubbliche, 'con modesti danni come capacità operativa, come struttura e anche come immagine' (Caracciolo 1992, pp. 75-76)". Era nata nel 1893, debole dal punto di vista del patrimonio, della posizione istituzionale e della reputazione; era cresciuta, con accelerazioni e arretramenti, assumendo caratteri, ruoli e responsabilità di una banca centrale. Dopo la guerra "sarà 'in condizione di inserirsi nelle vicende del paese con riconosciuta autonomia e autorità' (Gualerni 1980, p. 142)" (p. 736).

Le origini. Genova

Ma torniamo alle origini, anche per parlare un po' di Genova.

Toniolo segue, come si è detto, una linea interpretativa secondo cui per trovare le radici delle banche centrali moderne bisogna focalizzarsi sull'evoluzione delle funzioni svolte in concreto (cfr. Ugolini 2017⁴) non meno che sull'analisi, più tradizionale, degli assetti organizzativi e istituzionali. Adottando questa prospettiva, Toniolo mette in luce quelle che chiama, nel titolo del primo capitolo, le "origini italiane del *central banking*". Genova, Venezia e Napoli, ricorda Toniolo, tra il Quattrocento e il Seicento videro operare istituzioni finanziarie che svolgevano funzioni tipiche delle banche centrali: migliorare il sistema di pagamenti, fornire credito di ultima istanza, procurare direttamente o indirettamente risorse al sovrano.

Dobbiamo allora retrodatare l'origine delle banche centrali dal 1668, anno di fondazione della Riksbank, al 1407, anno di fondazione della Casa di San Giorgio? In realtà le banche

4 S. Ugolini, *The Evolution of Central Banking. Theory and History*, London, Palgrave Macmillan, 2007.

centrali come le conosciamo oggi sono il frutto di un'evoluzione graduale, di storie simili anche se non identiche, in cui si succedono o affiancano nel corso del tempo le varie funzioni appena citate; in cui permane a lungo quell'ambiguità di cui abbiamo già detto tra funzioni pubbliche e privilegi statali da un lato, attività commerciale e azionariato privato dall'altro. La Riksbank esiste ancora, dopo più di 350 anni, ma non è certo più quella di allora; l'identificazione della storia delle banche centrali con quella delle più antiche tra le istituzioni oggi esistenti non è priva di qualche trappola logica. Su alcune di queste tensioni e ambiguità torneremo.

La Casa delle Compere e dei Banchi di San Giorgio rimase in vita fino al 1805 (dal 1797 con il nome di Banco di San Giorgio). Era un'istituzione privata alla quale furono delegate funzioni tipiche dello Stato (riscossione delle tasse, gestione del debito: cfr. Ugolini 2017, p. 49). A metà del Quattrocento fu dato ai depositi che la Casa raccoglieva il valore di moneta legale; questo è uno dei motivi per cui si può dire che esercitasse alcune funzioni di banca centrale. Toniolo cita un'intervista al Financial Times di Giuseppe Felloni, il maggiore studioso della Casa di San Giorgio, nella quale egli ricorda che "lo Stato e la banca divennero presto indistinguibili l'uno dall'altra, tanto che Machiavelli chiamò la seconda 'uno stato nello stato'" (p. 17).

Ma anche a prescindere dalla storia più remota, la città della Lanterna (adoperiamo anche noi questa espressione se si vuole un po' logora, perché è quella che usa Toniolo) è legata saldamente alla storia della banca centrale italiana.

Nella prima metà dell'Ottocento videro la luce in Italia le "banche di sconto e circolazione", poi note come "banche di emissione", con il fine di allargare il credito commerciale e promuovere lo sviluppo; contenere i tassi di interesse praticati dalle piccole ditte bancarie; fornire prestiti allo Stato; migliorare l'efficienza del sistema dei pagamenti. Ma esse nacquero soprattutto, dice Toniolo, per "emettere un nuovo mezzo di pagamento, la banconota convertibile in oro o argento presso le loro casse" (p. 45). Alla vigilia dell'Unità d'Italia operavano nella Penisola nove istituti di emissione.

Alla metà dell'Ottocento Genova era la principale piazza finanziaria della penisola italiana, con una plurisecolare attività bancaria alle spalle⁵. Una di queste banche divenne il principale istituto di emissione, dapprima negli Stati savoardi, poi nel Regno d'Italia.

Il 16 marzo 1844, un gruppo di capitalisti genovesi aveva ottenuto "le necessarie Regie Patenti per dare vita alla Banca di Sconti, Depositi e Conti correnti, istituita l'anno prima con il nome di Banca di Sconto di Genova" (p. 47). La caratteristica che la distingueva era quella di poter emettere banconote per un ammontare pari al triplo delle proprie riserve metalliche (oro e argento), banconote che era obbligata a convertire a vista in oro o argento (al cambio fisso di 1:15,5 dell'uno con l'altro: p. 48). I fondatori della banca

5 Sullo sviluppo economico di Genova dalla seconda metà dell'Ottocento rimandiamo al volume realizzato in occasione del centenario del palazzo che ospita la Sede di Genova dell'Istituto: Banca d'Italia, *100 Genova. Centenario di Palazzo de Gaetani, Sede di Genova della Banca d'Italia*, Roma, 2016.

furono guidati da Bartolomeo Parodi (1783-1865)⁶. Ci ricorda Toniolo come già all'epoca del Congresso di Vienna il Banco Parodi (fondato dal padre di Bartolomeo) avesse un giro d'affari cospicuo⁷. "Bartolomeo apparteneva dunque a una famiglia di banchieri genovesi già attiva almeno da tre generazioni, che resterà a lungo presente sia nella vita economica genovese" (p. 47), sia nell'azionariato della Banca Nazionale nel Regno d'Italia (nome che assunse nel 1867 la Banca Nazionale degli Stati Sardi, a sua volta nata nel 1850 dalla fusione della Banca di Genova con quella di Torino), istituto predecessore della Banca d'Italia.

La presidenza della banca fu assunta dallo stesso Parodi. Quest'ultimo chiamò a dirigerla sin dall'inizio Carlo Bombrini (1803-1882), inizialmente impiegato del Banco Parodi e successivamente direttore generale della Banca Nazionale nel Regno d'Italia. "Di famiglia piccolo borghese [...] Bombrini era entrato come commesso nella ditta bancaria Parodi dove si era fatto subito apprezzare, tanto che gli vennero affidati incarichi di crescente responsabilità, a riprova che talvolta, anche nel Piemonte della restaurazione, le persone di talento potevano realizzare quella che oggi chiamiamo mobilità sociale" (p. 48)⁸. Resterà a capo della Banca, nelle sue varie trasformazioni, fino alla morte, nel 1882.

Uno o più istituti di emissione?

Potremmo continuare a seguire, insieme al libro di Toniolo, il succedersi degli eventi nei decenni successivi. Ma ripercorrere l'intera cronologia non è possibile qui; né lo sarebbe riassumere tutti gli argomenti trattati nel libro nel breve spazio di una conversazione. Dobbiamo limitarci a dare un assaggio della ricchezza degli spunti di riflessione che esso offre, scegliendone alcuni. Vorrei quindi concentrare il resto di questa conversazione su due questioni: quella dell'unicità o molteplicità degli istituti di emissione, e quella del divenire storico del rapporto tra funzioni pubbliche e attività commerciale in Banca d'Italia.

6 "Bartolomeo Parodi – banchiere e cambista attivo a Palazzo Penco, uomo che sa 'frequentare e conoscere', in patria e all'estero – incarna le migliori tradizioni genovesi. Prima del 1844 aveva fatto parte della commissione nominata dall'ente camerale per il controllo delle operazioni di Borsa e ricoperto l'incarico di interprete di lingua tedesca presso il Tribunale (1840-51). All'inizio degli anni Cinquanta era titolare della maggiore banca privata genovese, con un giro d'affari di circa 10 milioni e un'influenza tale da renderlo ovunque bene accetto. La Parodi poi – consigliata per attività di cambio in piazza Marini e di banca in via Nuova n. 3 'palazzo proprio' – era tra i promotori della Cassa generale e della Banca generale, tra gli azionisti della Banca di commissione (1864), della Banca Internazionale e della Banca Napoletana (1871)". R. Scatamacchia, *Azioni e azionisti. Il lungo ottocento della Banca d'Italia*, Roma-Bari, Editori Laterza (Collana Storica della Banca d'Italia, Serie Saggi e Ricerche), 2008, p. 17.

7 M.S. Rollandi, 'Parodi', in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 81, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana Treccani, 2014.

8 Bartolomeo Parodi e Carlo Bombrini, oltre a rilevanti interessi economici comuni consolidano nel tempo legami anche di natura familiare. In particolare, dal matrimonio tra Giacomo Parodi (1870-1942) e Anna Bombrini, nipoti rispettivamente di Bartolomeo e di Carlo, nasce Giovanni Battista (1910-1998) che fu attivo imprenditore (nei comparti, tra altri, dell'edilizia, degli acquedotti). Il suo prestigio cittadino si collega anche alla presenza in organismi come la Camera di Commercio, l'Associazione industriali di Genova (di cui fu presidente dal 1970 al 1974), il consiglio di amministrazione dell'ospedale Galliera. Fin dal 1936, all'età di soli ventisei anni, Giovanni Battista partecipa alle adunanze annuali della Banca d'Italia e nel 1939 diventa reggente della sede di Genova. Tra il 1966 e il 1993 fu membro del Consiglio superiore della Banca d'Italia. Scatamacchia, R., *op. cit.* Rollandi M. S., *op. cit.*

Sino al 1926 in Italia più banche rimasero autorizzate a emettere banconote, anche se nel corso del tempo la preminenza della Banca d'Italia si era via via rafforzata. Il dibattito sull'opportunità di avere uno o più istituti di emissione fu serrato nei primi decenni dell'Unità; anzi, era iniziato già all'interno del Regno di Sardegna, prima dell'Unità. Meriterebbe più spazio di quello che possiamo dedicargli qui. Fu in effetti assai articolato; vi si mescolarono considerazioni di principio e interessi commerciali, ricostruiti entrambi meticolosamente da Toniolo.

Gli economisti accademici liberali, a cominciare da Francesco Ferrara, erano in linea di principio favorevoli a una molteplicità di istituti di emissione in concorrenza fra loro. Se oggi l'idea può parere bizzarra e poco pratica, se non pericolosa, vanno ricordate due cose. La prima è che il dibattito aveva luogo in un periodo in cui si dava per scontata la copertura aurea della circolazione cartacea, garantita da riserve frazionali adeguate: regola che avrebbe dovuto impedire – almeno, se applicata rigorosamente – il rischio di una degenerazione senza controllo dello strumento cartaceo. La seconda (e si tratta di un punto ancora più importante, ma forse ancora più facile da dimenticare) è che nelle economie contemporanee il problema si pone in modo del tutto diverso da allora. Alla moneta della banca centrale si affianca oggi una massa molto, molto più rilevante di moneta bancaria e di altri strumenti di pagamento. Alla prima spetta soprattutto una funzione di ancora del sistema, di tutela del bene pubblico della stabilità; la concorrenza si manifesta tramite la seconda.

Alla posizione accademica si contrapponeva quella di Cavour, in linea di principio favorevole a un istituto unico⁹. Non è un caso che per entrambe le parti si sia qui usata l'espressione "in linea di principio". Cavour, sebbene fosse, secondo Rosario Romeo, un "convinto sostenitore della unicità della banca di emissione (Romeo, 2012, p. 841)" (p. 53), non fu contrario alla presenza di istituti di emissione minori, soprattutto per questioni di equilibrio territoriale. Era stato sensibile per esempio, in epoca preunitaria, all'idea di costituire un istituto di emissione in Sardegna¹⁰.

Si vede qui ancora una volta come il dibattito di allora non possa essere pienamente compreso facendo riferimento alla situazione delle banche centrali di oggi, che svolgono solo funzioni pubbliche. Il sistema bancario era piuttosto embrionale; l'istituzione di banche robuste, private nella proprietà ma in qualche modo promosse e/o regolate dal potere politico, era considerata uno strumento per lo sviluppo economico, anche su base regionale, attraverso il finanziamento di iniziative di grande dimensione ovvero delle banche minori, per esempio attraverso il sconto degli effetti. Per le banche di emissione,

9 Cavour aveva ben chiari alcuni concetti fondamentali: il prevedibile sviluppo dei pagamenti cartacei, più efficienti di quelli effettuati in metallo; la necessità di imporre limiti alla circolazione di cartamoneta, per preservare (diremmo oggi) l'equilibrio macroeconomico; l'importanza della concorrenza nei servizi bancari, necessaria per abbattere i tassi di interesse troppo elevati determinati da un eccessivo potere di mercato delle maggiori banche (pp. 54ss.). Considerava importante anche che una grande banca di emissione potesse "all'uopo prestare valido sussidio alle finanze dello Stato" (p. 58).

10 Toniolo scrive (p. 54, nota 19) del "tentativo di creare una banca di sconto e circolazione con sede a Cagliari". Si veda: Cavour, *Discorsi Parlamentari*, vol. VIII, DXIX, 16 giugno 1853, p. 409. Ma resta il dubbio che il progetto avesse una funzione solo strumentale (pp. 61ss.). – Quanto a Ferrara, vari anni più tardi, all'epoca del governo Crispi, sembrò avere maturato una posizione pragmatica tendenzialmente favorevole a un'unica banca di emissione, strutturata come società per azioni (p. 133).

l'attività di banca commerciale non era ancora vista come un residuo anacronistico, bensì come una componente essenziale della loro funzione, in una commistione tra finalità pubbliche e interessi privati oggi forse inconcepibile (e che in più occasioni, come Toniolo puntualmente documenta, generò conflitti di interesse, più o meno palesi, anche nel dibattito politico sulle leggi concernenti gli istituti di emissione), ma che allora pareva una soluzione in pratica efficace. Il privilegio dell'emissione di biglietti a corso legale era, in linea di principio, concesso a pagamento (cioè era tassato) e in contropartita di queste funzioni semi-pubbliche; talvolta lo si estendeva con specifiche finalità (per esempio il finanziamento dell'erario, o interventi di stabilizzazione del sistema), magari in esenzione della relativa tassa o degli stringenti limiti di copertura teoricamente previsti¹¹.

“Il migliore di tutti i sistemi bancari – disse Cavour in Parlamento nel 1852 – è quello di avere come malleveria una grande istituzione di credito, e attorno a questa varie istituzioni minori. [...] Con questo sistema si evitano quasi tutti gli inconvenienti delle Banche molteplici, e si hanno invece i vantaggi della concorrenza”¹². Le grandi dimensioni parevano necessarie soprattutto per affrontare momenti di crisi, nei quali “il commercio avendo bisogno di numerario per saldare i suoi debiti, si rivolge necessariamente a coloro che sono i gran ritentori del numerario, cioè alle Banche”¹³.

Se si guarda al resto d'Europa, le leggi bancarie dell'Inghilterra, della Francia e dell'Impero tedesco individuavano come preferibile il modello di banca unica. Il *Bank Charter Act* inglese del 1844 proibiva la creazione di nuove banche di emissione e creava le condizioni affinché la Bank of England divenisse unico istituto con diritto di emettere banconote¹⁴. In Francia, una legge del 1803 conferiva alla Banque de France il privilegio esclusivo di emettere biglietti, dal 1806 Napoleone si riservò il diritto di nominare il governatore e i suoi vice. Alla Reichsbank, nata nel 1876 dalla Banca di Prussia¹⁵, fu attribuito il compito di “regolare la circolazione monetaria in tutto l'impero e facilitare i pagamenti”; aveva a capo il cancelliere imperiale ed era sottoposta a stringenti direttive pubbliche. Fu già dalla sua fondazione una “banca di Stato con vocazione monopolistica” (pp. 158s).

Non sappiamo come si sarebbe evoluto il pensiero di Cavour, ma è lo schema da lui descritto quello che prevalse nei fatti in Italia dopo l'Unità (p. 64). Da un lato vi era la Banca Nazionale nel Regno, in posizione via via di maggiore centralità, cardine del sistema e diffusa su tutto il territorio; dall'altro alcune banche di circolazione con un ruolo più limitato. Come scrive Toniolo, siamo solo ai primi passi sulla lunga strada verso la creazione di una banca centrale.

11 Il primo caso del genere riguarda la Banca di Genova, a cui nel 1849, dopo la disastrosa conclusione della Prima guerra di indipendenza, fu imposto un ingente prestito straordinario al governo in cambio dell'esenzione dall'obbligo di convertire i biglietti in oro (pp. 50ss.).

12 Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Legislatura IV, sess. 3a, tornata del 23.6.1852, *Discussione del progetto di legge per disposizioni relative allo Statuto della Banca Nazionale*.

13 Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Legislatura IV, sess. 2a, tornata del 1.7.1851, *Discorso parlamentare di Cavour*.

14 In Inghilterra e Galles; in Scozia e nell'Irlanda del Nord esistono tuttora, sebbene in una posizione subordinata, banche di emissione private regionali.

15 Koch R., *German Imperial Banking Laws*, US Senate, National Monetary Commission, Government Printing Office, Washington, DC, 1910.

Nel 1867 la Banca Nazionale degli Stati Sardi prese il nome di Banca Nazionale *nel* Regno d'Italia: non *del* Regno, perché con la sua fondazione – frutto di uno dei tanti compromessi in materia – non si volle sancire nel nome un primato sugli altri istituti di emissione che ancora esistevano. Furono assorbiti nel corso del tempo alcuni istituti locali (Parma, Legazioni pontificie, Venezia); rimasero indipendenti i due istituti di emissione toscani e i due banche meridionali. Di fatto, tuttavia, la Banca Nazionale finì con l'aver una posizione preminente: nel 1874, la circolazione della Nazionale superava di molto quella di tutti gli altri istituti di emissione considerati insieme¹⁶ (nel frattempo a quelli sopra menzionati si era aggiunta la Banca Romana, ex istituto di emissione dello Stato pontificio), e quella degli altri istituti aveva un carattere prevalentemente regionale.

Ma come si arrivò alla Banca d'Italia? È noto che il fattore decisivo fu la crisi bancaria della fine degli anni Ottanta dell'Ottocento, che ebbe, dice Toniolo, "caratteri simili a quella che, nel 2008-2009, abbiamo imparato a conoscere come *sub-prime crisis*" (p. 102). Gli eventi precipitarono nel 1893 e vengono descritti come il succedersi di quattro fasi. La prima è quella del "peccato originale", l'accensione di un prestito in valuta estera contratto dall'Italia unita all'inizio degli anni Ottanta per la reintroduzione della convertibilità (vicenda che, mostra Toniolo, ha tratti in comune con alcune delle crisi degli anni Novanta del Novecento in paesi emergenti). La seconda è una forte espansione del credito, da parte delle banche e degli stessi istituti di emissione, non sostenuta da un'attenta valutazione del rischio soprattutto nel settore delle costruzioni: per chi conosce certi quartieri di Roma, è affascinante la lettura delle pagine di Toniolo che ricostruiscono i risvolti finanziari del boom edilizio da cui la città fu investita dopo il trasferimento della capitale (e che trasformò in modo radicale le fasce esterne all'antico centro storico), nonché il successivo crollo, con il corollario di grandi fortune accumulate e distrutte. La terza fase è il ritiro dei capitali stranieri, cui seguì il deprezzamento della lira e l'aumento dei tassi di interesse, con fallimenti di imprese e banche minori e un crescente immobilizzo degli attivi dei grandi intermediari e delle banche di emissione. L'ultima fase fu caratterizzata dalla crisi dei due principali istituti di credito commerciale (la Società Generale di Credito Mobiliare Italiano e la Banca Generale) e dall'emergere di gravi irregolarità in uno degli istituti di emissione ereditati dalla situazione preunitaria, la Banca Romana, cui seguì l'insolvenza dell'istituto (p. 104)¹⁷.

La minaccia di un vero e proprio *meltdown* finanziario impose una razionalizzazione del sistema di emissione. Quando il disastro della banca Romana finalmente emerse, "il crudo linguaggio dei numeri pose la sordina alla trentennale polemica su unicità o pluralità dell'emissione che da tempo aveva fatto perdere la distinzione tra i principi teorici e il crogiuolo degli interessi sottostanti. Ironicamente, lo scandalo sollevato da

16 Sannucci, V., *Molteplicità delle banche di emissione: ragioni economiche ed effetti sull'efficacia del controllo monetario (1860-1890)*, in AA.VV., *Ricerche per la storia della Banca d'Italia*, Collana Storica della Banca d'Italia, Contributi, vol. I, Laterza, Roma- Bari, 1990, p. 201. De Mattia, R., *Gli istituti di emissione in Italia. I tentativi di unificazione 1843-1892*, Collana Storica della Banca d'Italia, Documenti, vol. II, Laterza, Roma-Bari, 1990.

17 Le vicende della Banca Romana meriterebbero un'intera trattazione a parte. Colpisce oggi, tra le tante cose, il fatto che l'ispezione Alvisi-Biagini disposta dal governo Crispi nel 1889, dalla quale già emergeva la grave situazione dell'istituto, nonché malversazioni evidenti, fosse tenuta segreta per tre anni (pp. 129ss).

Pantaleoni, Colajanni e dai loro amici in Parlamento per sostenere la libertà di emissione aveva prodotto l'effetto contrario, quello di aprire irreversibilmente la via all'unificazione" (p. 148).

In realtà per giungere all'unificazione vera e propria sarebbero occorsi ancora più di due decenni. La legge n. 449 del 10 agosto del 1893, il cui il primo articolo autorizzò "la fusione della Banca Nazionale nel Regno con la Banca Nazionale Toscana e con la Banca Toscana di Credito, allo scopo di costituire un nuovo istituto di emissione che assumerà il titolo di Banca d'Italia", stabilì di fatto la posizione preminente di quest'ultima (a cui fu affidata la liquidazione della Banca Romana), senza però intaccare legalmente il ruolo degli altri due istituti, il Banco di Napoli e il Banco di Sicilia, che continuarono a emettere banconote fino al 1926¹⁸.

Tra ruolo pubblico e attività commerciale

Oltre alla questione del monopolio dell'emissione, la legge del 1893 lasciò "mal risolta" quella della coesistenza di finalità pubbliche e obiettivi privati (p. 181).

Le banche di emissione erano istituti di credito privati che si finanziavano con l'emissione di banconote, un privilegio che – come si è detto – costava loro il pagamento di una tassa sulla circolazione e la sottoposizione alla supervisione governativa. Ne derivava quella che Toniolo definisce una irrisolta ambiguità: "erano mere aziende di credito volte alla massimizzazione del profitto o istituzioni semipubbliche orientate ad affiancare il governo nel perseguimento di obiettivi generali?" (p. 122). Il governo vedeva la banca di emissione soprattutto al servizio di finalità pubbliche, mentre gli azionisti la consideravano una normale società privata orientata alla massimizzazione del profitto e alla distribuzione di dividendi. Questo essere un "Giano bifronte" (p. 223) poteva generare un conflitto tra interessi privati, politica monetaria e gestione del credito di ultima istanza.

Toniolo esamina in proposito alcuni eventi significativi, *in primis* la crisi di liquidità delle banche nel 1893-94. Il Presidente del Consiglio di allora, Sidney Sonnino, autorizzò un aumento della circolazione, sospendendone la convertibilità aurea, per rispondere alle domande che, come disse Giacomo Grillo primo Direttore Generale della Banca d'Italia¹⁹, le banche "rivolgono al nostro istituto per fare fronte al panico che, come nella capitale del regno così in molte città d'Italia, ha invaso i depositanti"²⁰. È un caso di scuola di credito di ultima istanza: con gli occhi di oggi, una delle funzioni che definiscono la banca

18 Nella discussione del progetto di legge, avvenuta in un'atmosfera "infuocata e velenosa" in cui non vennero lesinate critiche alla Banca Nazionale del Regno, "tutto il Mezzogiorno si mobilitò in difesa degli antichi banchi" (p. 151).

19 Bombrini notò le qualità del giovane impiegato genovese e gli fece fare una rapida carriera che lo condusse, nel 1860, al livello di segretario capo, con compiti importanti nell'organizzare l'espansione della banca nelle province del nuovo regno. Alla morte di Bombrini, nel 1882, fu eletto alla direzione generale, un'elezione che mostra la forza dell'azionariato genovese che Grillo aveva, evidentemente, ben coltivato all'ombra del proprio mentore. Nel 1883 fece approvare e diede inizio ai lavori per la costruzione di Palazzo Koch, che durò dieci anni (Toniolo, p. 167).

20 Cardarelli, S., *Sonnino, il Tesoro e la Banca d'Italia (1893-1896)*, in Ballini P. (a cura di), *Sidney Sonnino e il suo tempo*, Olschki, Firenze, 2000, p. 295.

centrale. La classica teorizzazione in merito di Walter Bagehot risale solo a un paio di decenni prima²¹.

Il caso suggellò un cambiamento significativo nella percezione della natura della Banca d'Italia. Sonnino era dell'idea che le banche di emissione, benché società per azioni private, agissero in una sfera pubblica. Non volle dunque che gli azionisti privati approfittassero del provvedimento di aumento della circolazione e richiese che "i due terzi dei proventi aggiuntivi derivanti dalle nuove operazioni fatte nell'interesse della collettività per proteggere il sistema bancario, finissero al pubblico erario" (p. 168). Gli azionisti vedevano in questi provvedimenti "un'indebita ingerenza del governo", provarono a resistere a un aumento della circolazione e manifestarono il proprio dissenso. Ma la loro "riflessione a voce alta avvenne in un panorama tutto cambiato e l'uscita dal silenzio preludeva a un definitivo rientrarvi"²². Parte del Consiglio superiore si convinse che fosse "insostenibile e dannoso alla stessa banca un braccio di ferro prolungato con il Governo". Grillo fu alla fine indotto a lasciare la direzione della Banca in favore di Giuseppe Marchiori, "amico e sodale" di Sonnino. "La vicenda segnò un punto di svolta... Mise in luce la scarsa presa politica dell'azionariato della Banca, la cui forza era quasi interamente concentrata nella potente comunità finanziaria genovese". Anche se i contrasti non si sopirono subito, pian piano la natura di istituto privato quotato non rappresenterà più "un rilevante ostacolo alla realizzazione della politica monetaria" (p. 207). Questo in particolare dopo il 1900, quando le redini della Banca passarono nelle mani di Bonaldo Stringher.

L'11 novembre 1900 Marchiori morì prematuramente, a 52 anni. Bonaldo Stringher fu eletto nuovo Direttore Generale (si trattava del grado più alto: la carica di Governatore fu istituita solo nel 1928, e Stringher ne fu il primo titolare). Restò alla guida della Banca d'Italia per trent'anni. Toniolo dedica ampie pagine a questa figura, che ha lasciato un'impronta particolarmente marcata sull'evoluzione del "*central banking* italiano" (p. 185), realizzando la "progressiva trasformazione della banca di emissione ottocentesca in un istituto prossimo alla moderna banca centrale" (p. 216).

"Un forte pragmatismo [...] tutt'altro che ignaro o disdegnoso della teoria ma alieno da adesioni dottrinarie e rigide a modelli astratti; una chiara consapevolezza di essere al servizio della cosa pubblica, ma, al tempo stesso, una grande attenzione all'autonomia dell'Istituto", come ho scritto altrove²³, sono i tratti distintivi della figura e dell'operato di Bonaldo Stringher.

Nella prima seduta del Consiglio Superiore della Banca cui partecipò il 3 dicembre del 1900, Stringher pronunciò le famose parole: "Per me fra Banca e Stato non può essere dissidio. Comune deve essere l'intento di migliorare le condizioni dell'attività nazionale e di migliorarne le sorti".

21 Bagehot W., *Lombard Street. A Description of the Money Market*, Henry S. King & Co., London, 1873.

22 Scatamacchia, R., *op. cit.*, p. 323.

23 *Il banchiere centrale fra regole e discrezionalità: da Bonaldo Stringher ai giorni nostri*, Udine, 24 febbraio 2017.

Questa frase, tra le più citate da chi scrive sulla la storia della Banca d'Italia, se letta con gli occhi di oggi può sonare strana: e l'autonomia della Banca allora? L'autonomia sempre gelosamente difesa e oggi sancita al livello più alto, non solo nello Statuto ma anche nei Trattati europei? Per Stringher non contava dunque nulla? – In realtà, la frase non era rivolta al governo ma agli azionisti privati: era l'affermazione della preminenza della funzione pubblica della Banca, in un momento in cui tale preminenza non era ancora definitivamente stabilita.

Il passaggio non finisce qui. "Ma comunanza di intenti – continua Stringher subito dopo – non significa menomamente rinuncia alla piena autonomia nell'esercizio del credito entro i confini segnati dalle leggi e dagli statuti". Le residue funzioni commerciali, ancora importanti per la Banca, erano implicitamente (è questa almeno l'impressione di chi vi parla) il modo con cui Stringher difendeva l'autonomia tecnica dell'istituzione, la barriera contro ingerenze eccessive e operazioni sballate. Davanti agli azionisti privati, Stringher rivendicava il fondamentale ruolo pubblico dell'istituzione; davanti al Governo, rivendicava un'autonomia tecnica, che trovava nel perseguimento di obiettivi di mercato la sua garanzia. Per dirlo con le parole di Ciocca (1978), Stringher riteneva che "la difesa degli azionisti costitui[sse] la condizione non lo scopo" dell'azione di una banca centrale²⁴. Si sarebbe speso per "tutelare le ragioni dei nostri azionisti, avendo sempre rivolto lo sguardo all'interesse generale della economia italiana"²⁵. Commenta però Toniolo: "Non poteva mandare un messaggio più chiaro: il tempo della contrapposizione tra azionisti e governo era finito. Se tensioni si fossero nuovamente verificate, il direttore non voleva lasciare dubbi sin dal primo giorno su quale parte egli avrebbe preso" (p. 191). Noi daremmo un giudizio leggermente più sfumato.

Stringher fondò la reputazione propria e quella dell'istituto sulla capacità di risolvere con successo delicati, complessi problemi. Il primo fu in realtà la condizione necessaria per affrontare i successivi: si tratta del risanamento del bilancio dell'Istituto, ancora gravato, come si è detto, dalle partite immobilizzate di cui si era fatta carico per il salvataggio di banche e imprese. Tra gli snodi fondamentali dell'azione attraverso cui si afferma gradualmente il ruolo pubblico della Banca, Toniolo ne evidenzia tre: il negoziato internazionale per la conversione della Rendita, la gestione della crisi del 1907 e l'attività svolta durante la Grande Guerra.

La conversione della Rendita 5% con corrispondenti titoli al 3,5%, nel 1906, è un momento importante del percorso "verso l'assunzione delle responsabilità di una banca centrale" (p. 234). La conversione era volontaria; chi non l'accettasse poteva vedere rimborsato il titolo al valore nominale (considerevolmente inferiore al valore di mercato che il titolo aveva in quel momento). Non possiamo ripercorrere tutte le fasi, né dar conto in dettaglio delle condizioni tecniche e di mercato (ben diverse da quelle di oggi) in cui la conversione fu compiuta. Vi furono anni di preparazione, inclusa l'esecuzione di una conversione minore. Fin dal 1902 l'allora Ministro del Tesoro aveva chiesto a Stringher

24 Ciocca P., *Note sulla politica monetaria italiana, 1900-1913*, 2a ed., in Toniolo G. (a cura di), *L'economia italiana 1861-1940*, Laterza, Roma-Bari, 1978.

25 ASBI, Verbali del Consiglio superiore, 3 dicembre 1900, p. 885.

di farsi promotore di un consorzio bancario di garanzia per la creazione del titolo che avrebbe sostituito la Rendita. Il Direttore Generale della Banca d'Italia collaborò con sei governi e cinque ministri del Tesoro, rafforzò i rapporti con i grandi banchieri italiani ed esteri, con uomini d'affari e membri del Parlamento e fece accettare al governo "di assumere tutto il rischio dell'operazione con la sola rete di credito stand-by per liquidità necessaria a fare fronte ai rimborsi" (p. 234). L'operazione fu un successo: dei circa 8,1 miliardi di Rendita 5% sul mercato, fu chiesto il rimborso solo per poco più di 50 milioni.

La crisi del 1907 "si sviluppò secondo lo schema tipico codificato da Kindleberger (1978)" (p. 247). Un clima di generale ottimismo si tradusse in euforia sul mercato mobiliare e in una prorompente domanda di investimenti. Questi ultimi si risolsero in un eccesso di capacità produttiva e condussero a una crisi finanziaria di notevole portata. (Negli Stati Uniti, da cui aveva avuto origine, la crisi generò una riflessione sulla necessità di avere una banca centrale, da cui scaturì a sua volta la creazione, nel 1913, del Federal Reserve System). La Banca d'Italia di Stringher contribuì in misura determinante a risolvere la crisi, coordinando, tra gli altri interventi, il salvataggio della Società Bancaria Italiana, e assumendo un ruolo di guida nella creazione di consorzi per il sostegno alle imprese del rame, dell'automobile e della siderurgia.

Lo sforzo totalizzante richiesto dalla Grande Guerra, e i relativi sacrifici materiali (per non parlare di quelli umani, la cui tragica impronta si stampò in ogni angolo del Paese), segnarono per forza un'ulteriore accentuazione del carattere pubblico dell'azione della Banca d'Italia. Alla Banca spettò adoperarsi per garantire l'accesso ai fondi a copertura della spesa bellica, che furono per circa "due terzi reperiti accrescendo l'indebitamento interno ed estero" (p. 306). L'ampia emissione di debito sottoscritto dai risparmiatori italiani "richiese uno sforzo organizzativo e propagandistico di dimensioni e complessità senza precedenti" (p. 306). La Banca d'Italia coordinò il Consorzio di collocamento dei titoli pubblici coinvolgendo oltre 160 istituti di credito (p. 310). Svolse un ruolo di consulenza tecnica per il Tesoro nella preparazione dei decreti e dei "manifesti", definendo le condizioni tecniche dei prestiti (ammontare, tasso, prezzo di emissione). Ma tra i beni sacrificati dalla guerra vi fu anche la stabilità monetaria: al termine della prima guerra mondiale il valore della lira si era ridotto a un quinto di quello prebellico (la perdita fu ancora maggiore con la seconda guerra mondiale)²⁶.

* * *

La storia del rapporto tra azionisti privati e finalità pubbliche non finisce qui; ma non abbiamo il tempo di continuarla.

Tra gli aneddoti che si raccontano di quel Giovanni Battista Parodi (1910-1998) che qualcuno dei presenti avrà conosciuto²⁷, c'è n'è uno – mi si dice –secondo cui lui usava dire scherzando che considerava la Banca d'Italia una specie di banca di famiglia.

26 "La seconda guerra mondiale e la stabilizzazione monetaria postbellica", www.bancaditalia.it.

27 Si veda la nota 8.

Come abbiamo visto, la Banca di Genova, di cui i suoi antenati erano stati *magna pars* nell'azionariato e nella gestione, è in effetti, genealogicamente parlando, la più diretta progenitrice dell'istituzione di oggi. Lui, personalmente, pare abbia cominciato a partecipare alle assemblee a ventisei anni; fu membro del Consiglio di reggenza della Sede di Genova; poi, a lungo, del Consiglio Superiore. Lo si vedeva ancora negli ultimi anni partecipare agli eventi della Sede, portato (si dice) nella mitica Cinquecento blu.

Il legame con i "partecipanti" di oggi (a cui si rivolge formalmente il Governatore nelle sue Considerazioni finali) non ha più nulla a che fare con quello degli azionisti della Banca Nazionale nel Regno e della stessa Banca d'Italia nei primi decenni di vita. Le attività commerciali ordinarie della Banca sono scomparse da molto tempo. La Banca ha esclusive funzioni pubbliche, codificate in ambito europeo. I partecipanti ricevono un dividendo, utili permettendo, ma non possono in alcun modo interferire con l'esercizio di tali funzioni. I membri del Consiglio superiore, che ne è l'espressione statutaria, non devono avere alcun rapporto con gli istituti vigilati; in ogni caso essi non hanno voce in capitolo nelle materie istituzionali, né in teoria (lo Statuto lo proibisce) né in pratica. Se il Consiglio superiore fornisce ancora oggi un validissimo contributo critico sulla gestione interna, e rappresenta un fondamentale presidio di autonomia, sono lontane le battaglie con e tra gli azionisti che videro protagonista Stringher all'inizio del secolo passato, quando la funzione pubblica della Banca si stava solo gradualmente consolidando.

Ma non dispiace concludere dicendo che presentare in questa sede il libro di Gianni Toniolo sulla Banca d'Italia ci ha fornito l'occasione per ripercorrere una storia che ha avuto Genova per protagonista in più di un modo; di accennare in particolare al ruolo che Toniolo attribuisce alla Casa di San Giorgio nella stessa origine e formazione della funzione di banca centrale; di ricordare le vicende che hanno portato la Banca di Genova a fondersi dapprima con la Banca di Torino (in posizione dominante, come Parodi non avrebbe mancato di osservare), poi con le banche toscane, per formare la Banca d'Italia.

Gianni Toniolo è morto quasi all'improvviso, nel novembre del 2022, a meno di un mese dall'uscita del volume in libreria. Non posso non ricordare, ripensando alla presentazione del libro che facemmo con lui a Palazzo Koch, appena un anno fa, la doppia impressione che mi diede allora: gioia per il lavoro compiuto, e anche per i tanti, autorevoli attestati di stima e apprezzamento ricevuti in quell'occasione; trepidazione e fretta (sì, fretta) circa i piani che stava già formulando per il secondo volume. Altri dovrà ora portare a termine l'opera che lui ha lasciato a mezzo.

Era uno studioso di grande levatura: insigne storico, raffinato economista. La sua attività non era orientata solo al servizio della sua disciplina, la storia economica, ma, al fondo, soprattutto del miglioramento della società. Ci univa un legame che non era solo professionale, ma nel corso degli anni era diventato vera amicizia. Come già ha avuto modo di ricordare il Governatore Visco presentando il libro in un'altra sede, il lavoro e le riflessioni di Toniolo nascono da una piena immersione nei problemi del Paese, con l'ambizione di contribuire, con proposte e iniziative, alla loro soluzione.

È il sentimento che ha spinto diversi di noi a indirizzarsi verso la professione, che a molti sembra arida, di economista. Toniolo lo ha fatto con successo intellettuale maggiore di tanti.