

Economia & lavoro

Cento anni di Banca d'Italia
Dal crack di Banca Romana
a Ciampi a palazzo Chigi:
una diga contro gli scandali



Da Einaudi a Fazio le tappe
della costruzione di un ruolo
prestigioso. La lotta di Baffi
e l'intreccio politica-affari



Un secolo a via Nazionale

Cento anni fa, il 10 agosto 1893, nasceva la Banca d'Italia. Fu la risposta allo scandalo della Banca Romana e al disordine finanziario che derivava dall'esistenza di ben sei istituti di emissione. Ma è nel secondo dopoguerra, col governatorato di Luigi Einaudi, che via Nazionale acquisisce quel prestigio che la porterà a diventare la più autorevole istituzione della Repubblica.

PIERO DI SIENA

ROMA. Questi cento anni della Banca d'Italia, che saranno compiuti domani, rischiano di caricarsi di un alto contenuto simbolico, come del resto tanti avvenimenti e ricorrenze di questa fine di secolo. Non si può cioè non pensare al fatto che la Banca d'Italia è nata in risposta a uno scandalo, quello della Banca Romana, simile a Tangentopoli, e che oggi, dopo cento anni, per fronteggiare il collasso di una intera classe dirigente, per la prima volta un Governatore dell'Istituto di credito centrale assume la diretta responsabilità del governo del paese. «Da uno scandalo all'altro», si potrebbe dire facendo il bilancio di questi cento anni, dove il filo rosso, l'elemento di continuità, nella storia di via Nazionale è l'essere stata una sorta di antidoto al trasformismo delle classi dirigenti italiane e alla commistione tra politica e affari che spesso lo alimenta. Ciò spiega la nascita, nel secondo dopoguerra, del mito dell'imparzialità della Banca, che esercita la sua influenza anche sull'opposizione comunista, la quale ha sempre guardato con attenzione alle annuali *Considerazioni finali*. E per decenni via Nazionale diventa, per la maggiore forza di opposizione, il *sanctuary* al cui cospetto si smorza ogni critica, si attutisce ogni contrapposizione. Non sarà così, alla fine degli anni Settanta, invece, per una parte delle forze di governo e del suo massimo esponente, Giulio Andreotti, che fu protagonista di un attacco inaudito al vertice della Banca che portò in carcere il vice-direttore generale Mario Sarcinelli e coinvolse lo stesso Governatore Paolo Baffi.

Le origini. La Banca d'Italia nasce il 10 agosto 1893 per porre riparo al vero e proprio crack del sistema finanziario nazionale venuto alla luce con lo scandalo della Banca Romana. Quest'ultima, insieme alla Banca Nazionale, la Banca Nazionale Toscana, la Banca Toscana di Credito, il Banco di Napoli e il Banco di Sicilia, ha il potere di emettere moneta. Quindi a più di trent'anni dall'unità nazionale l'Italia ha ben sei istituti di emissione, segno di come il processo di costituzione dell'unità economico-finanziaria sia stato ben più complesso dell'unificazione politica. Non che siano mancati i tentativi di dar vita a un'unico istituto di emissione. Il 3 agosto del 1863 il ministro Manna presenta un progetto di legge per la fondazione della Banca d'Italia che non terminò l'iter parlamentare. Un nuovo tentativo di Quintino Sella del 1865 non ha miglior fortuna. Con la crisi della Destra, a suo modo interprete dell'interesse generale del paese, cadono anche le iniziative per superare i particolarismi. Solo nel 1890 Crispi, alla soglia della crisi finanziaria, fa un nuovo tentativo ma ancora senza successo.

La fondazione della banca centrale si ha solo quando, con lo scandalo della Banca Romana, la situazione si rivela insostenibile. Le banche di emissione sono contemporaneamente istituti di credito ordinario. Diventa perciò quasi normale che l'espansione creditizia venga sostenuta attraverso l'emissione di carta moneta. Questo andazzo supera ogni limite da parte della Banca Romana che è il principale punto di riferimento per i finanziamenti della grande operazione speculativa in cui si è trasformato il piano delle opere pubbliche per Roma capitale. La Banca Romana arriva a emettere carta moneta non autorizzata dal Tesoro. E nello scandalo viene trovata una generazione della nuova classe dirigente, quella dei *garibaldini*, che si erano conquistati il prestigio sui campi di battaglia, ma il potere - come

ebbe a dire Giustino Fortunato - attraverso la fitta tessitura clientelare di interessi particolari. Il maggiore esponente di questa generazione è Francesco Crispi, ma almeno nell'immediato dallo scandalo non si salva nemmeno un uomo nuovo qual è Giolitti che è costretto alle dimissioni da presidente del Consiglio.

Ma il compromesso su cui si reggono le classi dirigenti italiane (il blocco industriale del nord, agrari del sud) non viene sostanzialmente scalfito. Ne costituisce una riprova il fatto che, nonostante la nascita della Banca d'Italia, Banco di Napoli e Banco di Sicilia - i due maggiori istituti di credito meridionali - continuano a essere autorizzati a emettere carta moneta fino al 1926.

L'epoca della Banca mista alla tedesca. Nel corso dell'età giolittiana la nascita di un'industria moderna è sorretta da un processo di trasformazione del sistema bancario che interviene direttamente a sostegno dei processi di concentrazione industriale e finanziaria. Si tratta di un modello, fondato sulla forte penetrazione di banca e industria, mutuato dall'esperienza tedesca che ha il merito di assicurare allo sviluppo industriale grandi risorse finanziarie, ma il demerito di coinvolgere il sistema creditizio nelle crisi cicliche in cui incorre la produzione. La Banca d'Italia, anche se non formalmente, sotto la guida del suo Governatore, Bonaio Stringher, sovrintende attivamente a questo processo. È il Governatore in persona che, per tutti gli anni Dieci e Venti, diventa informalmente il punto di riferimento delle combinazioni finanziarie più importanti, prima fra tutte il salvataggio della siderurgia italiana.

La legge bancaria del 1936. Questo sistema, già in crisi negli anni Venti, viene spazzato via dal grande crollo del 1929-30. Nel 1931 succede a Stringher Vincenzo Azolini, che sarà Governatore fino al 1944. Ma non è un caso se altri saranno i protagonisti del dibattito sulla riforma del sistema bancario e sulla separazione tra banca e impresa, sancita dalla legge bancaria del 1936. Si tratta del nitidissimo cecopato dal fascismo Alberto Beneduce, il fondatore dell'Iri, e del suo collaboratore Donato Menichella (che sarà Governatore dopo Einaudi nel 1949), di Raffaele Mattioli che dalle sponde della Banca Commerciale inizia a costruire gradualmente quel sistema di distinzione tra credito di esercizio e investimenti che nel dopoguerra porterà alla costituzione di Mediobanca. Azolini viene travolto dalla caduta del fascismo e Badoglio nomina Arturo Atti Commissario straordinario, a cui succede, essendo egli morto di lì a poco, Nicola Introna.

Gli anni del dopoguerra. È Luigi Einaudi, Governatore dal 1947 al 1949 (carica che lascia solo con l'elezione a Presidente della Repubblica) che costruisce per la Banca un ruolo senza precedenti. E con lui che si inaugura la consuetudine delle *Considerazioni finali* del Governatore alla Relazione annuale, che via via diventa il più autorevole rapporto di politica economica alla nazione. La Banca d'Italia si impone come uno dei massimi poteri della Repubblica e inizia ad affermarsi il mito della sua indipendenza dal potere politico. Aumentano notevolmente i poteri di controllo sull'intero sistema bancario e con la costituzione dell'Ufficio Italiano Cambi inizia il suo autonomo ruolo internazionale. Donato Menichella è il continuatore di Einaudi e insieme il garante della netta separazione tra banca e impresa nata nel 1936. A differenza della linea, suggerita da Raffaele Mattioli,

BANK ITALIA E LE SUE SORELLE

Voci	BANCA D'ITALIA	BANK OF ENGLAND	DEUTSCHE BUNDESBANK	BANQUE DE FRANCE	FEDERAL RESERVE
PRINCIPALI OBIETTIVI ISTITUZIONALI	Nessuno, implicitamente salvaguardare la moneta	Nessuno, implicitamente salvaguardare la moneta	Salvaguardare la moneta	Controllo della moneta e del credito	Controllo della politica monetaria
POTERI IN MATERIA DI:					
1. Regime del tasso di cambio	1. Governo	1. Governo	1. Governo	1. Governo	1. Governo
2. Fissazione degli obiettivi di crescita monetaria	2. Congiuntamente al governo	2. Governo	2. Banca centrale	2. Congiuntamente al governo	2. Banca centrale
3. Variazione dei tassi di interesse di riferimento	3. Banca centrale	3. Congiuntamente al governo	3. Banca centrale	3. Congiuntamente al governo	3. Banca centrale
RESPONSABILITÀ:					
1. Attuazione della politica monetaria e del cambio	1. Sì	1. Sì	1. Sì	1. Sì	1. Sì
2. Emissione di moneta	2. Sì	2. Sì	2. Sì	2. Sì	2. No
3. Servizi del sistema dei pagamenti	3. Sì	3. Sì	3. Sì	3. Sì	3. Sì
4. Banca delle banche e del governo	4. Sì	4. Sì	4. Sì	4. Sì	4. No
5. Vigilanza istituzioni finanziarie	5. Sì	5. Sì	5. No	5. Sì	5. Sì
6. Salvaguardia stabilità finanziaria	6. Sì	6. Sì	6. Sì	6. Sì	6. Sì
7. Gestione delle riserve ufficiali	7. Sì (con Ufficio italiano dei cambi)	7. Sì (in veste di agente del governo)	7. Sì	7. Sì	7. Sì
ORGANI DIRETTIVI:	- Governatore, Direttore generale, Vice Direttori generali (2) (Direttorio) - Consiglio Superiore	- Consiglio di amministrazione	- Consiglio centrale - Direttorio - Consigli di amministrazione delle Banche centrali regionali	- Governatore - Vice Governatori (2) - Consiglio generale - Consiglio della politica monetaria	- Presidente - Vice Presidente - Comitato Governatori
NOMINA DEL GOVERNATORE					
- Da:	- Consiglio Superiore, con approvazione del Governo	- Corona, su proposta del Primo Ministro	- Presidente Repubblica su proposta Governo federale, sentito Consiglio centrale di Banca - Normalmente 8 anni, minimo 2 anni (rinnovabile)	- Consiglio dei Ministri	- Presidente degli Stati Uniti nomina i membri del Comitato dei governatori - Presidente e vice 4 anni, membri del Comitato 14
- Durata:	- A vita	- 5 anni (rinnovabile)	- 6 anni	- 6 anni	- 6 anni
MODIFICHE PROGRAMMATE:	Modifiche istituzionali necessarie per adempire al Trattato di Maastricht	Nessuna. Cambiamenti saranno necessari se il Regno Unito parteciperà alla Fase Tre	Nessuna	Il governo ha da poco modificato lo Statuto della Banca	Nessuna

INTERVISTA Dal sogno di Maastricht al tramonto dello Sme Vincenzo Visco: «Per fortuna lì dentro nessuno pensa di lavorare alla Bundesbank»

«La Banca d'Italia è stata probabilmente l'unica banca centrale al mondo a non avere una linea monetarista in senso stretto, e ad avere rivolta una forte attenzione anche alla politica fiscale oltre che a quella monetaria, basta leggere con attenzione le varie Relazioni e *Considerazioni finali*. Ad individuare questa caratteristica peculiare del nostro istituto centrale è Vincenzo Visco, economista e senatore del Pds, con il quale analizziamo le vicende che hanno interessato la Banca e l'economia italiana in questi ultimi anni dal mito (spezzato) di Maastricht, alla svalutazione della lira e alla recessione che ha investito il paese, mettendo a rischio i fragili equilibri del nostro sistema industriale e finanziario.

Nessuna sintonia alla Bundesbank, dunque. Eppure per molto tempo gli unici appelli al rigore sono provenuti da via Nazionale. È vero, non c'è stata nessuna rigidità di tipo tedesco. Ciò detto però, la Banca d'Italia, come tutte le banche centrali europee, ha creduto nel sogno della moneta unica, anche nella convinzione che i vincoli internazionali potessero imporre una maggiore disciplina al nostro paese. Non a caso nell'ultimo decennio si è affannata spesso a strigliare i vari governi che si sono succeduti. Tuttavia quel sogno è finito, soprattutto dopo l'unificazione tedesca era un'illusione pensare che paesi diversissimi tra loro - dalla Germania alla Grecia, al Portogallo - potessero avere un unico criterio di convergenza, quello monetario.

di un rafforzamento dell'influenza delle banche di interesse nazionale, Menichella favorisce lo sviluppo delle Casse di Risparmio e, perciò l'articolazione del sistema bancario italiano. Bankitalia diventa la stella fissa di tale sistema. Nella parabola del centro-sinistra. Con Guido Carli, nominato Governatore nel 1959, via Nazionale opera una svolta significativa. Il connubio col

Pochi però hanno messo sull'avviso Bankitalia. Forse perché c'era la consapevolezza che via Nazionale non potesse agire diversamente. E tuttavia questo non toglie il fatto che almeno su questo il lavoro di analisi è stato carente. Cosa è cambiato da un anno a questa parte nella politica di Bankitalia? Le condizioni oggi sono completamente diverse. La lira si è svalutata, forse più del necessario se guardiamo ai fondamentali dell'economia, ma non ne farci un dramma. E anche se bisogna tenere conto del peso della recessione, la scomparsa dei meccanismi di indicizzazione sembra funzionare: la svalutazione non ha creato inflazione, la perdita di potere d'acquisto dei salari (che pure c'è stata) è stata minore di quanto si temesse e in futuro ci sono le condizioni per un recupero.

Nel frattempo però è scomparso lo Sme, e non è una cosa da poco. A me non convince tutta questa euforia sulla scomparsa dello Sme. Vedo tornare in qualche modo un'altra illusione, quella che ogni paese può farcela per conto suo. Certo, adesso si pone il problema di un maggiore e più realistico coordinamento tra le varie economie, ma questo riporta in primo piano la politica, facendo giustizia dell'idea che l'unione europea fosse solo un fatto tecnico.

Ma non ci sono stati errori, soprattutto durante la crisi che ha portato alla svalutazione della lira? Nel complesso, la Banca d'Italia è stata guidata bene negli ultimi anni. E anche durante la crisi monetaria della scorsa estate. I fatti hanno ragione a Ciampi: senza un reale impegno da

parte di tutti il sistema monetario non avrebbe potuto reggere, e infatti... Un giudizio sul nuovo Governatore, Antonio Fazio. È troppo presto per darlo. Sicuramente si tratta di una persona di grande valore, tra l'altro è sempre stato il più scettico sull'Europa. Mi auguro che possa conservare e confermare il patrimonio di rigore culturale, di selezione meritocratica della Banca, una certa fermezza coniugata alla prudenza. Per questo devo dire che mi hanno stupito certe critiche rigoriste mosse negli ultimi tempi al governo.

È una manifestazione di auto nomia. L'autonomia della Banca d'Italia è fuori discussione, ma dovrebbe essere improntata alla collaborazione non alla dislocazione aperta. Tra l'altro, da Menichella in poi Bankitalia ha cercato di evitare le commissioni con la politica. Qualche volta c'è riuscita, a volte meno. Sono rimasto sorpreso nell'apprendere che a via Nazionale si sono svolte riunioni per affrontare il crack Ferruzzi.

Nel confronti del sistema bancario, non pecca di dirigidismo? Finché le banche resteranno pubbliche questo atteggiamento non potrà che accentuarsi. C'è una vocazione egemonica: Bankitalia cerca di assumere il controllo dell'intero sistema finanziario, e non è nemmeno detto che possa farlo. Il passaggio dalla vecchia cultura amministrativa e burocratica a quella basata sul mercato non è ancora avvenuto del tutto.

presenti nelle *Considerazioni finali* di Carli, ma l'intervento sui tassi di sconto come strumento di politica dei redditi. Alcuni hanno sostenuto che Carli abbia piegato la funzione di Bankitalia alla esclusiva difesa del profitto. Certo è che di messi da Governatore nel 1975, Carli ritorna in campo prima come presidente della Confindustria e poi come ministro del Tesoro, in perfetta sintonia con quello che è stato il ceto di governo dell'Italia degli anni Ottanta. È difficile dire come egli avrebbe reagito al tentativo della speculazione finanziaria (collegata da mille fili da un lato con la mafia e dall'altro con la P2) di dare in stretto rapporto col potere politico l'assalto al sistema bancario italiano. Questa operazione, che prende forma nella seconda metà degli anni Set-

ta, intrecciandosi strettamente con la crisi politica, deve fronteggiarla il suo successore Paolo Baffi e il vice-direttore generale dell'epoca, Mario Sarcinelli.

Il tormentato intermezzo di Baffi. Il nuovo Governatore, evidentemente, comprende subito quando sia pericoloso per il ruolo della Banca lasciarsi coinvolgere nei rapporti tra finanza e politica che si stanno instaurando in quegli anni. Svolgendo rigorosamente la sua funzione ispettiva via Nazionale diventa in breve tempo il principale ostacolo alle spregiudicate operazioni del banchiere siciliano Michele Sindona e a quelle del Banco Ambrosiano. Questa posizione verrà fatta pagare duramente al gruppo dirigente della Banca d'Italia. Settori della magistratura romana compiacenti verso il potere politico, e in particolare verso Giulio Andreotti, cercarono di coinvolgere i vertici della Banca sia nello scandalo Italcasse che in quello dei finanziamenti alla Sir di Nino Rovelli. Non si osò procedere oltre e sia Sarcinelli che Baffi furono scagionati da ogni accusa. Ma il primo cobolte il carcere, e ambedue dovettero lasciare i loro incarichi.

Uno dei principali strumenti diventa il cosiddetto «divorzio» tra Banca e Tesoro, che inizia nel 1981 con la soppressione dell'obbligo da parte di via Nazionale di acquistare i Bot invenduti. Essendo si combatte nel 1981, quando si stabilisce che essa non è più tenuta a finanziare il fabbisogno di cassa del Tesoro. La gestione Ciampi, tuttavia, si articola, più che come contrapposizione, come «contrappeso» alla politica economica dei governi. Se questi ultimi alimentano il debito pubblico, la Banca con la sua politica dei tassi difende la lira e per questa via la stabilità della nostra economia. L'obiettivo è portare la moneta italiana nella banda stretta dello Sistema monetario europeo (cosa che avverrà in vista degli accordi di Maastricht), facendo sì, in tal modo, che l'Italia sia una protagonista di quel processo di integrazione europea. Gradualmente il Governatore della Banca d'Italia diventa l'autorità di maggior prestigio che l'Italia può spendere sulla scena internazionale. Il che costituisce certamente una delle ragioni della sua nomina a presidente del Consiglio in questo periodo travagliato della Repubblica.

Proprio ora che festeggia i suoi cento anni, si ha però l'impressione che la Banca d'Italia si trovi davanti a una nuova svolta. Dopo la svalutazione della lira le forme sperimentate di difesa della nostra moneta non possono svolgere più alcuna funzione di supplenza rispetto ai compiti di risanamento del bilancio pubblico e di governo dell'economia reale. D'altra parte la crisi in cui versa lo Sme dimostra che l'integrazione monetaria europea non può più costituire la chiave di volta su cui possa reggersi il ruolo della nostra autorità monetaria. E perciò difficile dire dove va Bankitalia, è certo però che la pagina su cui tracciare il futuro di via Nazionale, che ha di fronte a sé il nuovo Governatore Antonio Fazio, è tutta da scrivere.

Il «compromesso» di Ciampi. Tocca al nuovo Governatore nominato nel 1979 e espressione della confermata autonomia della Banca ricostruire un equilibrato rapporto col potere politico dopo le bufere del periodo di Baffi. La battaglia ingaggiata da quest'ultimo per l'autonomia di Bankitalia è vinta, il problema è definire gli ambiti entro cui esercitarla.

LE FUNZIONI

Tutti i poteri di palazzo Koch

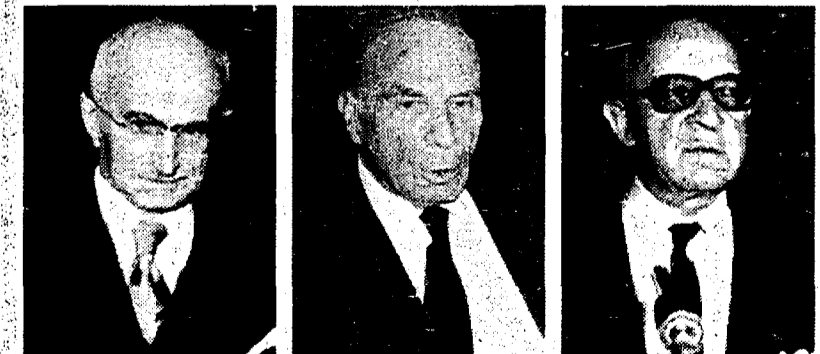
La Banca d'Italia emette biglietti a corso legale (la moneta metallica e divisionale è invece coniatata dalla Zecca per il Tesoro). Non vi è obbligo di convertibilità o di copertura in oro (una norma in questo senso fu introdotta nel 1927, sospesa nel 1935 e mai ripristinata). La banca intrattiene rapporti quasi esclusivamente con aziende di credito. Non è consentito lo sconto a privati. Raccoglie depositi in conto corrente dalle banche e dagli istituti per il credito speciale; a favore delle banche opera sconti (di cambiali e di buoni ordinari del Tesoro) e concede anticipazioni garantite da titoli a scadenza fissa o in conto corrente. Alla banca sono versate le riserve obbligatorie dalle aziende di credito. La percentuale di riserva sui depositi è fissata dal ministro del Tesoro su proposta del governatore (dal 1975 le riserve sono costituite esclusivamente dal deposito di contante presso la banca). Con la stessa procedura è stabilito il tasso di sconto, cui sono agganciati diversi altri tassi rilevanti nei rapporti fra Banca d'Italia e aziende di credito. La banca ha compiti di vigilanza che si estendono a qualunque società o istituto che raccolga depositi, conceda prestiti o effettui operazioni in borsa o sul mercato dei cambi. Fra questi compiti rientrano la sorveglianza sul rispetto delle norme stabilite dal Cnr (Comitato interministeriale per il credito e il risparmio), in particolare circa vincoli e massimali, l'assenso per l'apertura di sportelli, la richiesta di revisione, l'avvio di eventuali procedure di gestione straordinaria e liquidazione. In conformità agli indirizzi internazionali, con provvedimenti del 1974 e del 1985, è stato accolto il principio di valutare le richieste di autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria secondo criteri oggettivi.

L'insieme di questi poteri conferisce autorità anche alle direttive informali del governatore, che tuttavia possiede strumenti per influire direttamente sulle decisioni delle aziende di credito in materia di impieghi. L'autorizzazione della Banca d'Italia è richiesta quando una banca ordinaria intenda concedere singoli crediti superiori a un determinato limite. Direttive (con decreto del governatore) possono essere emanate riguardo all'ammontare massimo di particolari categorie di impieghi.

La Banca d'Italia ha infine considerevoli poteri nei confronti delle emissioni di titoli sia attraverso la partecipazione del governatore al Cnr, che le autorizza, sia direttamente in caso di emissioni di titoli da effettuare con l'intermediazione di aziende soggette al controllo della banca.

La Banca d'Italia svolge il servizio di tesoreria e gestisce praticamente tutti i fondi dello Stato. Può acquistare titoli emessi o garantiti dallo Stato, sia all'emissione sia con operazioni di mercato aperto.

Per quanto riguarda i rapporti con l'estero, la banca opera attraverso l'Ufficio italiano cambi (Uic). L'Uic ha il monopolio del commercio di divise estere, dell'oro e dei mezzi di pagamento internazionali, controlla l'osservanza delle norme valutarie e amministra le riserve ufficiali.



In alto, la sede della Banca d'Italia. In basso, da sinistra a destra, i governatori Luigi Einaudi, Guido Carli, Paolo Baffi