

STORIA ECONOMICA

ANNO III - FASCICOLO I



Edizioni Scientifiche Italiane

SOMMARIO

ANNO III (2000) - N. 2

Articoli

- P. MATHIAS, *La crescita economica e Robinson Crusoe* pag. 195
L. DE ROSA, *Lo Stato e le Casse di Risparmio (1880-1888)* » 215
P. PECORARI, *La Banca dei Paesi Bassi: Un "modello" per gli istituti di emissione in Italia nel 1869?* » 249

Ricerche

- E. ALIFANO, *Napoli all'avvento della Repubblica partenopea: le finanze cittadine* » 267
G. BARGELLI, *L'amministrazione del patrimonio terriero del Monastero di S. Giovanni Evangelista di Parma tra il Medioevo e l'età moderna: una economia morale dell'autoconsumo?* » 303

Interventi

- G. SABATINI, *Dimensione italiana e contesti regionali nell'economia del Seicento* » 375

Recensioni

- A. CHERUBINI - I. PIVA, *Dalla libertà all'obbligo. La previdenza sociale fra Giolitti e Mussolini* (F.C. Dandolo) » 389

LA BANCA DEI PAESI BASSI:
UN "MODELLO" PER GLI ISTITUTI DI EMISSIONE
IN ITALIA NEL 1869?

1. L'adozione del corso forzoso, avvenuta il 1° maggio 1866 (regio decreto n. 2873), coincise con il punto culminante della crisi depressiva attraversata dall'Italia a partire dal 1863, nell'ambito della più generale crisi economica mondiale connessa con la guerra di secessione americana. Quest'ultima, infatti, inducendo gli Stati Uniti a chiedere la restituzione dei loro crediti, a contrarre gli acquisti sui mercati europei e a far cessare quasi del tutto le forniture di cotone, con la conseguenza di inasprirne enormemente il prezzo, danneggiò non solo l'Inghilterra, ma l'intera Europa, compresa appunto l'Italia, la quale, nella primavera del '66, scontava pure le conseguenze di una politica finanziaria che troppo aveva puntato sul credito per fronteggiare i disavanzi del bilancio ordinario e le spese straordinarie¹. Ad aggravare la situazione stava il fatto che il Paese, avendo adottato la tariffa liberistica piemontese, resa ancor più tenue dalla clausola della nazione più favorita, collegata al trattato di commercio del 1863 con la Francia, risultava particolarmente esposto alle fluttuazioni del ciclo economico². La speculazione borsistica aveva inoltre portato il corso della rendita pubblica a livelli bassissimi.

¹ Cfr. G. LUZZATTO, *L'economia italiana dal 1861 al 1894*, Torino 1968, pp. 65-67; L. DE ROSA, *La rivoluzione industriale in Italia*, Roma-Bari 1980, pp. 3-6; L. DE ROSA, *Storia del Banco di Napoli*, III/1, *Istituto di emissione nell'Italia unita (1863-1926)*. *L'espansione*, Napoli 1989, pp. 95-96.

² G. MICONI, *Cicli economici in Italia (1861-1960)*, «Congiuntura italiana», 10 (1961), pp. 104-108. Il decreto del '66 era però frutto anche di altre difficoltà, sia esogene che endogene: cfr. Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XII, sessione del 1874-75, Documenti, n. 94: *Relazione sulla circolazione cartacea presentata dal presidente del Consiglio, ministro delle Finanze (Minghetti) e dal ministro di Agricoltura, Industria e Commercio (Finali) nella tornata del 15 marzo 1875. Allegato: Esposizione storica delle vicende e degli effetti del corso forzoso in Italia* (d'ora in poi: *Esposizione storica*); C. SUPINO, *Storia della circolazione cartacea in Italia dal 1860 al 1928*, Milano 1929, pp. 29-31; E. CORBINO, *Annali dell'economia italiana*, I, 1861-

La sospensione della convertibilità indusse il Tesoro a ricorrere in misura crescente al credito bancario «sotto forma di somministrazione di biglietti da parte della [Banca] Nazionale», cui di fatto venne attribuito uno *status* di privilegio rispetto agli altri istituti di emissione³, divenuto ancor più avvertibile dopo l'incorporazione dello Stabilimento Mercantile di Venezia (regio decreto 6 giugno 1867, n. 1899) e il conseguente "espandersi" dell'istituto nelle province venete⁴. Alla Nazionale, svincolata dall'obbligo del cambio dei biglietti in monete d'oro o d'argento, fu consentito di accrescere il volume della circolazione, fermo restando il vincolo del limite del triplo della riserva metallica, interamente in oro. I biglietti degli altri istituti, cui venne riconosciuto il corso legale, potevano essere cambiati in moneta metallica o in biglietti della stessa Nazionale. A tal fine si stabilì che i due terzi della massa metallica (rapportata alla circolazione) di ciascun istituto di emissione fossero immobilizzati, prescrivendo altresì alla Nazionale di fornire gratuitamente, «fino alla misura delle somme immobilizzate, biglietti suoi propri», non computabili «a favore degli istituti medesimi nella riserva utile per l'emissione». Il decreto del 1° maggio dispose pure che sia i biglietti forniti per la riscontrata, sia quelli consegnati allo Stato per il mutuo dei 250 milioni da esso contratto (contro un interesse dell'1,5 per cento, inferiore al coevo tasso d'inflazione), non fossero valutati ai fini del tetto di circolazione, lasciando tuttavia impregiudicato l'obbligo della riserva metallica rispetto a eventuali eccedenze. Il corso obbligatorio concesso ai biglietti della Nazionale per il loro valore nominale s'intese applicato all'intero territorio del Regno; esso fu pure concesso alle fedè e polizze degli istituti meridionali, con restrizione alle province napoletane per il Banco di Napoli⁵ e a quelle siciliane per il Banco di Sicilia. Successive di-

1870, Città di Castello 1931, pp. 239-241, 287-297; L. DE ROSA, *Il Banco di Napoli nella vita economica nazionale (1863-1883)*, Napoli 1964, pp. 99-106; C.M. CIPOLLA, *Le avventure della lira*, Bologna 1975, pp. 95-97.

³ Esemplare in proposito, pur nel suo radicalismo, il giudizio di F. FERRARA, *Il corso forzato dei biglietti di Banco in Italia*, «Nuova antologia», I (1866), 2, pp. 21-43, 343-379. Tra la letteratura sull'argomento cfr. G. DI NARDI, *Le banche di emissione in Italia nel secolo XIX*, Torino 1953, pp. 155-156; A. PLEBANO, *Storia della finanza italiana nei primi quarant'anni dell'unificazione*, ristampa a cura di S. BUSCEMA, prefazione di G. PARATORE, I, Padova 1960, pp. 229-239; S. CARDARELLI, *La questione bancaria in Italia dal 1860 al 1892*, in *Ricerche per la storia della Banca d'Italia*, I, Roma-Bari 1990 (Collana storica della Banca d'Italia. Contributi, I), pp. 129-130.

⁴ Cfr. T. BAGIOTTI, *Venezia da modello a problema*, Venezia 1972, pp. 60-62.

⁵ Cfr. DE ROSA, *Il Banco di Napoli nella vita economica cit.*, pp. 107-118.

sposizioni (decreti 6 maggio 1866, n. 2877, e 17 maggio 1866, n. 2909) lo accordarono anche alle due banche toscane, limitatamente all'ambito territoriale in cui operavano. Per quanto atteneva alla Banca Toscana di Credito per le Industrie e il Commercio, il limite geografico si sommava all'obbligo di un incasso non inferiore a un terzo della circolazione, mentre, a norma di statuto, la circolazione si sarebbe dovuta mantenere nel limite del triplo del capitale versato. Il ministro delle Finanze avrebbe potuto farsi consegnare dagli istituti minori i biglietti e le fedeli di loro pertinenza contro un equivalente deposito di biglietti emessi dalla Nazionale.

Per impedire un'espansione eccessiva dello *stock* di biglietti, la variazione dei saggi monetari non fu ammessa senza l'assenso preventivo del competente ministero. Al governo vennero pertanto attribuiti un potere di controllo sulle operazioni e la facoltà di opporsi a ogni deliberato contrario agli statuti, alle leggi e agli interessi generali dello Stato. In altri termini, esso poteva operare su un duplice piano: la regolazione della politica creditizia attraverso interventi nella determinazione del prezzo dell'uso del denaro e la vigilanza organica sull'amministrazione delle banche. Circa il primo piano, fatta salva ogni considerazione sul rapporto tra variazioni del saggio di sconto e maggiore o minore risposta del mercato, sia interno che estero (non si dimentichi l'inasprirsi dell'aggio, e dunque la diminuzione del valore esterno della moneta, ossia la svalutazione del cambio sulla lira, che, secondo le stime del Corbino, si aggirava intorno all'8 per cento nel 1866 e al 7,4 per cento nel 1867)⁶, l'obbligo di richiedere l'autorizzazione del governo agiva da freno⁷, non solo perché le banche non erano in grado di conoscere in anticipo se e quando sarebbe stato loro consentito di ricondurre il saggio alla primitiva misura, ma anche perché il governo poneva come condizione per il suo assenso che il profitto derivante dall'eventuale aumento fosse devoluto al Tesoro.

Le variazioni del tasso di sconto avutesi fino al 30 aprile 1866 furono di gran lunga più numerose di quelle verificatesi tra il 1° maggio 1866 e tutto il primo semestre del 1874. Ciò è rilevante non solo come fatto in sé, ma anche come dato relativo al contesto europeo. Infatti, per limitarsi alla Nazionale, come all'istituto che meglio rappresentava le condizioni generali del credito nel Paese, si può rilevare che mentre tra il 1861 e il 1866 il numero delle variazioni era stato

⁶ CORBINO, *Annali dell'economia italiana* cit., p. 307-309.

⁷ Cfr. J.M. KEYNES, *Trattato della moneta*, I, *Teoria pura della moneta*, trad. it., Milano 1979, pp. 142-164.

più basso se rapportato a quello delle Banche d'Inghilterra, di Francia e dei Paesi Bassi, ma più alto rispetto a quello delle Banche d'Austria, Prussia, Belgio e Russia, dopo l'introduzione del corso forzoso si mantenne inferiore a quello di tutte le banche citate. Circa gli "scarti" (da intendersi come le maggiori o minori distanze dai limiti estremi entro cui si registrava ciascun mutamento), fino al 30 aprile 1866 essi furono più ristretti rispetto alla Banca d'Inghilterra e alla Banca di Francia; presentarono aggiustamenti più estesi di quelli delle Banche d'Austria, Prussia, Belgio e Russia, mentre risultarono uguali nel confronto con la Banca dei Paesi Bassi. A partire dal 1° maggio 1866 le variazioni della Nazionale, comprese tra il 5 e il 6 per cento, furono più contenute che negli altri istituti europei⁸. Tra questi, le oscillazioni maggiori si verificarono presso la Banca d'Inghilterra, dove, sia prima che dopo il 1° maggio 1866 (nel Regno Unito il *black friday* si verificò, com'è noto, l'11 maggio 1866), il saggio minimo scese fino al 2 per cento, laddove quello massimo toccò il 10 per cento tra il 1861 e il 1866, raggiungendo il 9 per cento tra il 1866 e il 1874.

2. Nel 1869, tenendo conto non solo delle difficoltà finanziarie del Paese, ma sensibile pure agli interessi dell'aristocrazia finanziaria toscana, il ministro delle Finanze Cambrey-Digny presentò alla Camera dei deputati (21 gennaio) un disegno di legge inteso a dare sanzione governativa alla convenzione del 10 ottobre 1866 per la fusione della Banca Nazionale nel Regno d'Italia e della Banca Nazionale Toscana⁹, convenzione la cui efficacia era stata prorogata (14 gennaio 1869) al 31 luglio. Il progetto si scontrò con l'opposizione della Camera e fu ritirato. Mentre si adoperava per aggirare l'ostacolo, nelle tornate del 20 e 21 aprile il ministro illustrò, sempre alla Camera, un piano finanziario inteso a correggere gradualmente lo squilibrio di bilancio e a procurare i mezzi necessari a colmare i disavanzi annuali nel periodo di tempo stimato necessario a raggiungere il pareggio. Se per il 1869 il governo aveva provveduto con un'anticipazione della Società dei tabacchi e con «altre operazioni», per i fabbisogni del 1870 e degli anni successivi, sino al riequilibrio, il Cambrey-Digny calcolava 290 milioni, escludendo dal computo i proventi dell'asse ecclesiastico.

⁸ Su questi aspetti mi sia consentito rinviare a un mio precedente lavoro: P. PECORARI, *La fabbrica dei soldi. Istituti di emissione e questione bancaria in Italia (1861-1913)*, Bologna 1994, pp. 34-53.

⁹ Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura X, sessione 1^a, Documenti, n. 249.

D'altra parte, bisognava far fronte non solo ai disavanzi, ma pure al pagamento di un debito di 378 milioni («compresa l'anticipazione sulle obbligazioni ecclesiastiche») contratto con la Nazionale, nonché al ritiro di 50 milioni di buoni del Tesoro, «per i quali dovevasi prevedere una minore circolazione», a causa della riduzione del credito, che all'inizio avrebbe accompagnato la ripresa dei pagamenti in moneta metallica¹⁰. La somma occorrente per fronteggiare i disavanzi e abolire il corso forzoso era di 728 milioni. Si contava di ottenerla in vario modo: 300 milioni sotto forma di anticipazione per l'affidamento alla Società dei beni demaniali del compito di alienare, oltre ai beni dell'antico demanio, i beni, pure demaniali, delle province venete e di Mantova, e quelli ecclesiastici statalizzati con apposite leggi del 1866 e del 1867; 10 milioni quale versamento, «a titolo di cauzione», di un terzo del capitale della medesima Società; 100 milioni come deposito permanente effettuato dalla Banca Nazionale e dal Banco di Napoli per l'affidamento del servizio di tesoreria; 24 milioni come «economia» da realizzarsi nel fondo di cassa per il servizio del Tesoro; 300 milioni attraverso un «prestito obbligatorio»¹¹.

In una successiva tornata (24 maggio) il Cambray-Digny presentò un nuovo progetto di legge mirante a dare rapida attuazione ad almeno una parte del suo piano, attraverso tre distinte convenzioni¹². Con la prima si sarebbe dovuto affidare alla Banca Nazionale il servizio di tesoreria «per tutto lo Stato». La Nazionale avrebbe portato il proprio capitale a 200 milioni, 100 dei quali da versare direttamente allo Stato in «guarantigia del servizio di tesoreria, senza pregiudizio dell'anticipazione dovuta, a termini dei suoi statuti, fino a 2/5 del suo capitale primitivo»; i biglietti emessi avrebbero avuto corso legale «per tutte le riscossioni e per tutti i pagamenti del pubblico Tesoro»; il menzionato deposito di 100 milioni, unito all'anticipazione della Società dei beni demaniali, sarebbe servito a estinguere il debito dello Stato verso la Banca; il governo si riservava di affidare il servizio di tesoreria, «alle stesse condizioni», al Banco di Napoli, anziché alla Nazionale, «per le undici province napoletane di terraferma» (in tal caso il corso legale sarebbe stato accordato non ai biglietti della Nazionale, bensì alle fedi di credito del Banco di Napoli circolanti in quelle province; il Banco, quale contropartita, avrebbe contribuito, in misura

¹⁰ *Esposizione storica*, p. 64.

¹¹ *Esposizione storica*, p. 65.

¹² Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura X, sessione 1^a Documenti, n. 311.

proporzionale, al deposito dei 100 milioni)¹³; la Nazionale otteneva nel contempo la facoltà di «rivolgere una parte del suo capitale a promuovere Casse di sconto e Banche compartecipi», come suggeriva la commissione d'inchiesta sul corso forzoso. La seconda convenzione, che riprendeva il dettato di quella del 10 ottobre 1866, prorogata, come si è visto, al 31 luglio 1869, rilanciava l'idea di fondere la Banca Nazionale Toscana con la Banca Nazionale nel Regno d'Italia. La terza convenzione concerneva infine l'operazione con la Società dei beni demaniali, che avrebbe dovuto coinvolgere la Nazionale e «altri capitalisti nazionali ed esteri». La Società sarebbe stata «abilitata a far prestiti» ai comuni e alle province «con emissione di corrispondenti speciali obbligazioni». Affidando il servizio di tesoreria alla Nazionale, ed eventualmente anche al Banco di Napoli, si sarebbero ottenute «importanti semplificazioni amministrative, la disponibilità di una parte non piccola del fondo di cassa», il risparmio delle spese fino ad allora rivolte al servizio di tesoreria e quello delle «provvigioni» che lo Stato doveva pagare alla Nazionale «pel trasferimento di fondi e per altri servizi che sarebbero divenuti gratuiti».

L'apposita commissione della Camera (Ferrara, Seismit-Doda e Torrigiani) incaricata di prendere in esame l'intero pacchetto bocciò le tre convenzioni (30 maggio 1869)¹⁴, ritenendo che una (quella sul servizio di tesoreria) fosse contraria ai principi della buona amministrazione, una (quella sulla fusione tra Nazionale Sarda e Nazionale Toscana) «repugnante alla dottrina bancaria più liberale», e tutte e tre non solo «onerosissime» per lo Stato, ma addirittura «pericolose, sotto l'aspetto politico, per la eccessiva potenza che ne sarebbe derivata ad alcuni istituti di credito»¹⁵.

3. Nel frattempo (13 maggio 1869), Marco Minghetti veniva nominato ministro di Agricoltura, Industria e Commercio nel terzo governo Menabrea, carica che avrebbe conservato fino al 14 dicembre di quell'anno. A tale nomina aveva fatto seguito la chiamata di Luigi Luzzatti, non ancora deputato e neppure in età parlamentare, alla se-

¹³ Sul problema della tesoreria cfr. DE ROSA, *Storia del Banco di Napoli* cit., III/1, pp. 255-268.

¹⁴ Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura X, sessione 1^a Documenti, n. 311-A.

¹⁵ *Esposizione storica*, p. 66. Cfr. C. LANCIA DI BROLO, *Sulla convenzione che affida alla Banca Nazionale il servizio di tesoreria*, Firenze 1869; A. PLEBANO-A. SANGUINETTI, *La questione bancaria e il servizio di tesoreria*, Firenze 1869.

greteria generale del medesimo dicastero (30 maggio)¹⁶. Entrambi i fatti non dovevano restare privi di conseguenze per gli istituti di emissione. Se ne ebbe un primo segnale il 28 maggio, con la presentazione alla Camera, da parte del Minghetti, di un progetto di legge inteso a «consolidare e disciplinare transitoriamente, ed a preparare la liquidazione finale delle emissioni non autorizzate». Il progetto concedeva alle società commerciali autorizzate con decreto reale e agli enti morali «aventi esistenza legale» la facoltà di mantenere in circolazione le emissioni, purché «in quantità non maggiore della media del primo semestre 1869» e a condizione che «serbassero le stesse somme nelle proprie casse in biglietti o fedi a corso obbligatorio, o in buoni del Tesoro a tre mesi». Erano vietate le emissioni effettuate «da individui, da società non autorizzate per decreto regio e da unioni prive di vincoli e di responsabilità legale». Per rendere esecutive tali norme, veniva fissato un termine di tre mesi, assicurandone «in varie guise l'osservanza, ed anco con la minaccia di multe eguali al triplo dei titoli che fossero messi o mantenuti in circolazione, in contrasto con le disposizioni del progetto». Il governo si riservava di introdurre ulteriori norme per eliminare le emissioni non autorizzate. Il progetto di legge abortì, nel senso che non venne neppure discusso in pubblica tornata, dato che i lavori della sessione parlamentare furono interrotti a causa dell'inchiesta sul noto *affaire* della regia cointeressata dei tabacchi.

Esito positivo ebbe invece il regio decreto 5 settembre 1869, n. 5256, emanato su proposta del Minghetti, in forza del quale la vigilanza sulle società per azioni, fino ad allora esercitata dal governo per mezzo di ispettori, era attribuita al ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, tramite un sistema di «ispezioni eventuali e di pubblicità» affidato, in ogni distretto di Camera di commercio, a un ufficio composto di due delegati della Camera e presieduto dal prefetto o dal sottoprefetto¹⁷. Facevano eccezione le società aventi «relazioni dirette

¹⁶ VENEZIA, ARCHIVIO LUIGI LUZZATTI, busta 67, fasc. I, *Documenti personali, incarichi ufficiali, decreti di nomina*; cfr. pure L. LUZZATTI, *Memorie autobiografiche e carteggi*, I, 1841-1876, Bologna 1931, p. 278.

¹⁷ Per la normativa progressiva, si vedano il regio decreto Torelli del 30 dicembre 1865, n. 2727, che determinava le norme per l'autorizzazione e per la vigilanza delle società per azioni; il regio decreto Scialoja del 27 maggio 1866, n. 2966, che affidava la vigilanza e l'ispezione delle società per azioni a un ufficio di sindacato istituito presso il ministero delle Finanze e sopprimeva gli uffici commissariali; e il regio decreto luogotenenziale del 4 novembre 1866, n. 3311, che rimetteva nelle attribuzioni del ministero di Agricoltura le questioni relative alle società per azioni. Per un'illustrazione dei connessi problemi: C. DE CESARE, *Il sindacato governativo, le società*

d'interesse» con il governo, gli istituti cui «era prescritto dalle leggi un modo speciale di vigilanza» e gli istituti di emissione, per i quali restava il controllo esercitato dal ministero sulle sedi centrali e «dagli uffici provinciali sopra ricordati, per delegazione governativa, nelle sedi e succursali» operanti nelle varie province. Una successiva circolare del ministero delle Finanze, direzione del Tesoro (30 ottobre 1869), delegava ai prefetti le «incombenze» già affidate agli ispettori governativi, «riguardo a quella parte della vigilanza sugli istituti di emissione che, in virtù delle disposizioni allora in vigore», era riservata allo stesso ministero. Ciò s'inquadrava nella logica del rafforzamento, e insieme della diversificazione, dei rapporti interattivi tra governo e istituti di emissione, e in particolare tra Banca Nazionale e Tesoro, stante da un lato l'appoggio che il governo aveva dato e continuava a dare alla Nazionale nella sua politica di espansione territoriale e, dall'altro lato, la collaborazione dell'istituto sia nel collocamento dei prestiti pubblici, sia nella gestione di servizi di pubblico interesse (zecche, esattorie, ricevitorie), sia, infine, nel finanziamento del Tesoro attraverso mutui e anticipazioni¹⁸.

Considerando più in dettaglio l'attività degli istituti di emissione durante il 1869, si può osservare che la Nazionale aveva contenuto la circolazione entro i limiti di legge e che, in corso d'anno, aveva aperto due nuove succursali, una a Benevento e una a Caserta; aveva effettuato un versamento di lire 300 per azione, e dunque, nel complesso, aveva «provveduto» a 24 milioni, ossia alla somma che ancora mancava per portare il capitale versato a 80 milioni, «valor nominale delle azioni fino a quel tempo collocate»; era stata abilitata a emettere biglietti da 5 lire per un ammontare di altri 100 milioni (in precedenza i biglietti di questo taglio raggiungevano solo 50 milioni); aveva versato al Tesoro 20 milioni di lire, «in conto della anticipazione statutaria»; aveva cessato di esercitare il servizio del pagamento degli interessi del debito pubblico a Torino e ottenuto l'affidamento di «un'alienazione straordinaria» di obbligazioni ecclesiastiche da effettuarsi a un prezzo più basso di quello fissato per «l'alienazione continuativa» (il valore nominale dei titoli venduti sul mercato interno superò allora i 21 milioni di lire). Passando alla Banca Nazionale Toscana, sem-

commerciali e gli istituti di credito nel Regno d'Italia, I-II, Firenze 1867-1869. In particolare, per il citato decreto del 5 settembre 1869, cfr. E. TUCCIMEI, *L'ordinamento e le operazioni della Banca Nazionale nel Regno d'Italia*, in *Ricerche per la storia cit.*, pp. 230-231.

¹⁸ TUCCIMEI, *L'ordinamento e le operazioni cit.*, pp. 260-261.

pre con decreto del 5 settembre, le fu imposto di ritirare i biglietti da mantenere in circolazione, per sostituirli con altri di «nuovo modello», fissando la ripartizione per tagli su un totale di 30 milioni di lire: 14 milioni di biglietti da lire 1000, 8 milioni e mezzo di biglietti da lire 500, 5 milioni di biglietti da 200 lire, 2 milioni e mezzo di biglietti da 100 lire. Nel contempo le fu confermata la facoltà di sostituire biglietti da 50 e da 20 lire con biglietti di taglio più elevato. Quanto al Banco di Napoli, esso aveva portato a termine una riforma della contabilità amministrativa, mentre per il Banco di Sicilia si era elaborato un nuovo statuto (regio decreto 10 gennaio 1869, n. 2096), «coordinato ai mutamenti recati nella sua indole costitutiva». Inoltre, si era consentito che la sua riserva metallica, la quale in precedenza doveva essere pari alla circolazione, potesse essere ridotta a metà e, con speciale autorizzazione ministeriale, a un terzo. Gli era stata altresì riconosciuta la facoltà, «già di fatto» attribuitagli, di emettere fedeli di credito «al latore a somme fisse» (ossia veri e propri biglietti di banca da lire 1000, 500, 200, 100, 50, 20) e di anticipare all'erario 5 milioni di lire contro buoni del Tesoro di pari importo, al tasso del 3 per cento¹⁹.

Rispetto al 1868 e considerando tutti e cinque gli istituti, la circolazione per conto dello Stato era rimasta pressoché immutata, come immutato era rimasto il volume dei biglietti «somministrati» dalla Nazionale agli altri istituti di emissione, «per rappresentare le loro riserve immobilizzate». In ottemperanza alla legge 3 settembre 1869, n. 4579, il totale dei biglietti emessi per conto proprio dalla Nazionale si ridusse «alquanto»; stabile invece si mantenne quello della Banca Toscana di Credito per le Industrie e il Commercio, mentre riprese a crescere, benché «in lieve misura», quello della Nazionale Toscana. I due banchi meridionali compresero l'emissione di fedeli e polizze in nome di terzi; le fedeli e polizze a somme fisse rimasero invariate nel Banco di Sicilia, mentre il Banco di Napoli le incrementò «notevolmente, sicché nel totale, malgrado la diminuzione dei titoli in nome di terzi, la sua circolazione ebbe un aumento quasi uguale alla diminuzione occorsa in quella della Banca Nazionale»²⁰.

¹⁹ Per contestualizzare storicamente l'insieme di questi elementi v. BANCA D'ITALIA, *Storia delle operazioni degli istituti di emissione italiani dal 1845 al 1936 attraverso i dati dei loro bilanci (con appendici)*, II/1-3, a cura di R. DE MATTIA, Roma 1990.

²⁰ *Esposizione storica*, p. 69. Cfr. DE ROSA, *Il Banco di Napoli nella vita economica* cit., pp. 158-162; ID., *Storia del Banco di Napoli* cit., III/1, pp. 161-166.

Essendosi accennato alla circolazione per conto dello Stato, è da precisare, relativamente alla Banca Nazionale, che durante il 1869 essa effettuò il versamento dell'anticipazione di 100 milioni sull'asse ecclesiastico. Tenendo conto di ciò, la circolazione per conto dello Stato si sarebbe anche potuta calcolare con l'aggiunta di tale cifra, accresciuta dei 50 milioni occorrenti per la relativa riserva metallica; di conseguenza, del medesimo importo si sarebbe potuto ridurre l'ammontare complessivo dell'emissione di biglietti per conto proprio, prescindendo sia dai buoni del Tesoro posseduti dall'istituto alla fine del '69 (lire 33.597.566), sia dai 20 milioni versati allo Stato «in conto dell'anticipazione statutaria e dei quali essa era a quel tempo ancora creditrice, come altresì della riserva metallica corrispondente ai biglietti emessi pei detti buoni e per la detta anticipazione»²¹.

In materia di riserve utili all'emissione (valori in milioni di lire), si consideri la seguente tabella²²:

<i>Istituti di emissione</i>	<i>Dicembre 1869</i>	<i>Differenza in + rispetto al 1868</i>	<i>Differenza in - rispetto al 1868</i>
Banca Nazionale	175,0	0,0	8,6
Banca Nazionale Toscana	6,1	0,0	0,0
Banca Toscana di Credito	0,3	0,0	0,0
Banco di Napoli	54,6	0,0	5,0
Banco di Sicilia	17,0	0,0	2,6
Totale	253,0	0,0	16,2

4. Sullo sfondo di queste vicende si colloca e va interpretata un'interessante lettera inedita di Luigi Cossa a Marco Minghetti (6 giugno 1869)²³, scritta in risposta a una richiesta d'informazioni dello stesso Minghetti sul funzionamento della Banca dei Paesi Bassi, il grande istituto subentrato nel 1814 all'antica Banca di Amsterdam, il cui privilegio, in scadenza il 31 marzo 1864, era stato prorogato per venticinque anni nel dicembre 1863. La richiesta rientrava nell'ambito della raccolta di documentazione sugli assetti bancari dei vari Paesi europei²⁴, perseguita dagli uffici tecnici del ministero di Agricoltura, In-

²¹ *Esposizione storica*, p. 70.

²² *Ibid.*

²³ BOLOGNA, BIBLIOTECA DELL'ARCHIGINNASIO, *Manoscritti Marco Minghetti*, cart. 64, *Finanze*, II, doc. 58 (d'ora in poi: *Lettera*). Sulla busta, di mano del Cossa: «*Privata ed urgente*».

²⁴ Per un'informazione di sintesi: V. SMITH, *The Rationale of Central Banking*,

dustria e Commercio, e accompagnata anche dal personale lavoro del Minghetti e del Luzzatti, in vista di un possibile (e auspicato) riordino del sistema dell'emissione. Nella lettera, dopo aver precisato che la fonte delle sue informazioni era N. G. Pierson, uno dei direttori dell'istituto, il Cossa notava come la legge bancaria olandese del 22 dicembre 1863 stabilisse che nessun'altra banca di circolazione potesse essere fondata nello Stato «se non per legge speciale» e che fino a quel momento non ne era stata «eretta» alcuna. La sede principale dell'unico istituto di circolazione si trovava ad Amsterdam, mentre a Rotterdam operava una succursale. Agenzie erano aperte in ogni provincia e «corrispondenti» erano presenti ove necessario. Il capitale (*minimum*) ammontava a 16 milioni di fiorini (*gulden*), interamente versati, ma il governo poteva sempre esigerne l'aumento²⁵. Le operazioni consentite erano lo sconto, le anticipazioni, il «commercio» dell'oro e dell'argento, l'apertura di conti correnti, i depositi. Le cambiali si scontavano solo se recanti due firme e le anticipazioni si effettuavano anche su mercanzie. L'istituto non poteva acquistare immobili, «trafficare di merci», riscattare le proprie azioni, né fare sovvenzioni su di esse. Inoltre, non poteva «impiegare» in titoli del debito pubblico nazionale se non il fondo di riserva, il quale doveva «ragguagliare» almeno il 15 per cento del capitale e «non mai eccedere il 25 per cento» dello stesso. In nessun caso era consentito accordare a chicchessia anticipazioni e/o crediti in bianco: disposizione, questa, sempre rigorosamente applicata, anche nei confronti dello Stato, ond'è che la Banca, «né avanti, né dopo il 1864, *non ebbe mai ad anticipare un centesimo al Tesoro pubblico*, nemmeno nei suoi momenti più difficili, né copertamente né sotto qualsiasi pretesto o forma mascherata». Continuava invece a «incaricarsi gratuitamente» delle funzioni di «agente del Tesoro» in Amsterdam e poteva essere gravata delle «funzioni gratuite di cassiere dello Stato» a Rotterdam, come pure in ogni altra città (o località) in cui vi fosse una sua agenzia²⁶. Per l'uno e l'altro «titolo» la Banca era responsabile dinanzi al ministro delle Finanze ed era sottoposta al controllo della Corte dei conti. La legge deter-

London 1936; *Currency Competition and Monetary Union*, a cura di P. SALIN, The Hague 1984; C. GOODHART, *L'evoluzione delle banche centrali*, presentazione di R.S. MASERA, trad. it., Roma-Bari 1991. All'influenza delle esperienze bancarie europee sul sistema bancario italiano dedica pertinenti considerazioni A. CONFALONIERI, *Banca e industria in Italia (1894-1906)*, I, *Le premesse: dall'abolizione del corso forzoso alla caduta del Credito Mobiliare*, Bologna 1979, pp. 367-382.

²⁵ Lettera, f. 1'.

²⁶ Lettera, f. 1'.

minava se e a quali condizioni potesse venir incaricata «del *servizio generale* del Tesoro dello Stato in tutto il Regno», ma fino ad allora mai le era stato attribuito un simile affidamento. In concreto, essa esercitava le funzioni citate solo nella capitale, dove più «importanti» risultavano le «riscossioni» e i «pagamenti» dello Stato. Un'ulteriore «essenziale» limitazione era rappresentata dal fatto che non le competevano i pagamenti delle rendite iscritte nel Gran libro del debito pubblico, essendo questi affidati a uno speciale «collegio governativo». Le rendite eccedenti «un certo *minimum*» erano pagate dal governo non in contanti, bensì con mandati, che la Banca rimborsava «tosto» (a vista), «*avendo sempre* depositati del governo i *fondi sufficienti in conto corrente*». In passato nei Paesi Bassi si era a lungo discusso sulla possibilità di affidare alle banche la gestione del debito pubblico, ma ora non ne parlava più nessuno²⁷.

In che cosa esattamente consistevano le funzioni di tesoreria assolte in Amsterdam? Al servizio gratuito dei depositi e del conto corrente, intendendo quest'ultimo come la sintesi degli elementi precisati dal Courcelle-Seneuil: le commissioni «de recouvrement au taux convenu»; il «*compte d'escompte pour l'intérêt à courir sur les remises faites*»; il conto corrente propriamente detto, ossia il «*compte d'intérêts réciproques sur les sommes versées et dues de part et d'autre*»²⁸. Il Tesoro versava alla Banca «le *casse* dei suoi *ricevitori generali*» e le somme derivanti dalla vendita delle derrate coloniali: in una parola, tutto il suo attivo, disponendo in seguito dei depositi in vario modo: con mandati all'ordine sulla Banca (*chèques*), con mandati nominativi di pagamento in favore di determinate persone, con cambiali tratte «accettate dal ministro delle colonie e *domiciliate* presso la Banca». Per l'istituto il compenso si riduceva al privilegio di fatto, non di diritto, dell'emissione di biglietti, i quali potevano essere accettati nelle casse pubbliche, e d'ordinario lo erano, ma senza che ciò conferisse loro il carattere di *legal tender*, com'era invece per i biglietti della Banca d'Inghilterra, a partire dal 1833, quando, in occasione del rinnovo del privilegio, erano stati dichiarati moneta legale, dando luogo per la prima volta alla trasformazione delle banconote (sino ad allora solo una semplice promessa di pagamento) in vera moneta cartacea²⁹.

²⁷ Lettera, f. 2^a.

²⁸ J.-G. COURCELLE-SENEUIL, *Traité théorique et pratique des opérations de banque*, Paris 1864, p. 107.

²⁹ Per inquadrare storicamente questi problemi v. A. ANDREADES, *History of the*

La mancata attribuzione del carattere di *legal tender* ai biglietti escludeva l'obbligo del loro accoglimento da parte dei privati, i quali, liberamente, potevano accettarli o meno, senza vincoli di sorta. Il taglio minimo non doveva essere inferiore a 25 fiorini olandesi, mentre il rapporto tra emissione e riserva veniva fissato con decreto reale e poteva essere mutato «a seconda dei bisogni»³⁰. Unica agevolazione concessa: l'esenzione dal bollo.

Un problema a parte era costituito dal concorso gratuito della Banca alla fabbricazione, all'emissione e al ritiro dei «biglietti di moneta» (*Muntbilletten*). A tale servizio essa non era obbligata, se non in quanto l'ammontare dei biglietti «non ecced[esse] la somma di 15 milioni di fiorini». Il suo *modus operandi* era evidenziato dall'esempio seguente: «allorché il governo smonetò l'oro, emise per 10.000.000 di fiorini di [...] biglietti di moneta (da 10 fino a 50), rimborsabili sempre a vista ed al portatore, ma di ricevimento obbligatorio nei pagamenti: in altri termini, una carta moneta governativa, ma convertibile, la quale, anche per le somme relativamente piccole, si mantenne sempre al pari»³¹. È appena il caso di notare che il riferimento alla «smonetazione» dell'oro si connetteva al passaggio dell'Olanda (26 novembre 1847) dal sistema del doppio tallone (con un rapporto legale oro-argento di 1:15,604) al cosiddetto «monometallismo bianco», esteso dieci anni dopo anche alle colonie³². In forza di tale passaggio, l'unità monetaria era divenuta, com'è noto, il fiorino d'argento, diviso in cento centesimi, pari in valore a lire italiane 2,40 (calcoli del Malou, 1874).

La Banca, «sempre e solo ad Amsterdam», si incaricava del rimborso dei *Muntbilletten* con propri biglietti o con moneta d'argento («la sola legale in Olanda»), il che non confliggeva con la norma di non accordare credito alcuno al governo. Ciò era possibile perché le

Bank of England, London 1909; J. CLAPHAM, *The Bank of England. A History*, II, Cambridge 1966.

³⁰ Lettera, f. 2°.

³¹ Lettera, f. 3°.

³² Cfr. B. STRINGHER, *Note di statistica e legislazione comparata intorno alla circolazione monetaria nei principali Stati*, Roma 1883, p. 69. Com'è noto, l'oro aveva corso libero («commerciale») e nel 1875 avrebbe ottenuto quello legale, «nel nuovo pezzo da 10 fiorini, con potere liberatorio illimitato al pari dell'argento, come una preparazione per il passaggio al tipo unico in oro che allora ideavasi, e fu intanto sospesa la coniazione dell'argento per conto dei privati. L'eguale disposizione venne più tardi rinnovata nel 1877» (A. MESSE DAGLIA, *Opere scelte di economia e altri scritti*, II, Verona 1921, pp. 325-326).

«somme erariali»³³ depositate superavano «sempre e di molto»³⁴ gli importi da versare «per questo e per ogni altro titolo». La qual cosa costituiva un vantaggio aggiuntivo del disporre costantemente di un residuo attivo di spettanza erariale. Sullo specifico punto il Cossa sottolineava che il rigore con cui si agiva «in tale bisogna» era maggiore di quello usato abitualmente e che, nel pubblicare il bilancio settimanale, cui per legge era tenuta, la Banca deduceva dal conto corrente attivo del governo «l'intero importo dei *biglietti di moneta*» in portafoglio, considerandoli «non già come una *attività*, ma come una *passività* dello Stato, da defalcarsi [...] dal suo *credito*»³⁵.

Secondo il Cossa, lo *specimen* della Banca dei Paesi Bassi provava che il servizio di tesoreria poteva essere affidato a un istituto di emissione senza che di necessità ne derivassero «rapporti irregolari» tra esso e il governo, e senza compromettere il credito dell'uno e la gestione finanziaria dell'altro. Occorreva solo una preesistente buona condizione della finanza pubblica, ossia, nel caso dell'Italia, una cura risolutiva delle sue «piaghe attuali»: dal crescente disavanzo dello Stato all'elevatezza del debito estero, dal deprezzamento della lira alla vulnerabilità di essa dinanzi alle manovre speculative dei mercati monetari stranieri, dalla inefficace (o quanto meno inadeguata) sorveglianza governativa al perdurare del corso forzoso, nel cui regime solo la compensazione dei biglietti permetteva di contenere eccessi di circolazione da parte degli istituti di emissione. Ma su ciò non era necessario insistere: per il suo interlocutore, concludeva il Cossa, si trattava di un «recar vasi a Samo»³⁶.

5. Essendosi accennato alla compensazione dei biglietti, sembra opportuno aggiungere che, nel medesimo torno di tempo in cui il Cossa scriveva la sua lettera, il Minghetti e il Luzzatti stavano studiando due interconnessi problemi. Il primo riguardava il rapporto tra prestiti al Tesoro in biglietti a corso forzoso e circuito «eccessivo» di fondi di capitale e di reddito presso la Banca Nazionale, fenomeno che aveva pesato non poco nel dare avvio (1867) ai lavori della commissione parlamentare d'inchiesta sul corso forzoso dei biglietti di banca, presieduta dal Seismit-Doda, le cui risultanze, in tre volumi, erano state rese pubbliche nel 1868-69. Insieme con la maggioranza della com-

³³ In corsivo nell'originale (*Lettera*, f. 3^r).

³⁴ In corsivo nell'originale (*ibid.*).

³⁵ *Lettera*, f. 3^v.

³⁶ *Lettera*, f. 3^v.

missione, il Minghetti e il Luzzatti inclinavano a ritenere che i profitti dell'istituto di emissione *leader* avessero fornito "combustibile" ai meccanismi inflazionistici³⁷ e stavano valutando l'opportunità di interventi correttivi, in considerazione anche delle coeve esperienze estere, compresa quella della Banca dei Paesi Bassi, di cui dava notizia il Cossa.

Il secondo problema riguardava il rimborso dei biglietti di banca³⁸. Che cosa, a rigore, doveva intendersi per «sistema di rimborso»? Null'altro che l'ordinamento dell'attivo delle banche o il collocamento dei capitali di banca («sì interni che esterni») raccolti mediante l'emissione dei biglietti e posti a garanzia del «baratto continuo e permanente dei biglietti [stessi] contro denaro contante». Il «compito» (e insieme l'esigenza) delle banche di circolazione di disporre di un «buon sistema di rimborso» coincideva, di massima, con quello di ogni moderna banca di credito, fatta salva la peculiarità per la quale i biglietti si distinguevano, «per loro natura», da ogni altro passivo delle banche. Da tale punto di vista, si poteva sostenere che il «compito» delle banche di circolazione fosse «quasi affatto uguale» a quello delle banche di deposito ordinarie, «rappresentando i biglietti e i depositi fissi o a breve scadenza obbligazioni bancarie molto somiglianti tra loro»³⁹. Ciò rendeva applicabile alle banche di circolazione il medesimo «supremo principio» di ogni altra amministrazione bancaria, vale a dire che le operazioni attive, cui era subordinata la solvibilità dell'istituto, andavano regolate «secondo la specie e [la] qualità delle operazioni passive», avendosi riguardo «al modo d'investimento dei capitali ed alla reciproca proporzione di essi coi singoli attivi»⁴⁰.

Tre erano i sistemi di rimborso più praticati: quello a contanti, quello con attivi di difficile realizzazione («specialmente con beni immobili o crediti ipotecari») ⁴¹ e, infine, quello proporzionale alle «forze

³⁷ Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura X, sessione 1867-68. Documenti, n. 215 A, 215 A^{bis}, 215 A^{ter}. La letteratura è orientata oggi a porre il rapporto in termini inversi a quelli della commissione d'inchiesta, nel senso di ritenere che se dopo il 1° maggio 1866 i profitti degli istituti di emissione aumentarono, e aumentarono, a sospingere la congiuntura aziendale in tale direzione fu «massimamente» il ciclo inflazionistico, non viceversa (cfr. BANCA D'ITALIA, *Storia delle operazioni degli istituti di emissione* cit., II/1, p. 475).

³⁸ VENEZIA, ARCHIVIO LUIGI LUZZATTI, busta 75, fasc. I^{bis}, ms. intitolato *Teoria del rimborso dei biglietti* (d'ora in poi: *Teoria del rimborso*), f. 1°.

³⁹ *Teoria del rimborso*, f. 1°.

⁴⁰ *Teoria del rimborso*, f. 2°.

⁴¹ In corsivo nell'originale (*ibid.*).

della banca». Dei tre sistemi, «scientificamente parlando», solo l'ultimo poteva essere collocato a base di una «legislazione bancaria» che volesse risultare davvero «positiva». Infatti, col primo sistema si pensava che nei biglietti di banca «non si trattasse già della legittima possibilità della richiesta, ma sì della realtà effettiva di essa». Era ovvio che, imboccando questa strada, si finisse con l'attribuire un «peso troppo grande» al deposito metallico e, inoltre, si omettesse di considerare «il fatto pratico e ben rilevante della proporzionale riemissione dei biglietti in pagamento di crediti accordati dalle banche». Ne scaturiva la conseguenza che i fautori del sistema di Peel avrebbero dovuto associarsi ai teorizzatori del completo rimborso a contanti⁴².

Non meno rischioso era il secondo sistema, perché segnato dal «vizio radicale» di far prevalere una «problematica *sicurezza*» su una «facile realizzazione», ciò da cui dipendeva il rimborso «reale e permanente» dei biglietti. Una tale modalità operativa sarebbe stata tutt'al più applicabile alle «Carte dello Stato a lunga scadenza», negoziabili in Borsa o consolidate⁴³.

Solo il terzo sistema poteva ritenersi adeguato alle banche di circolazione, richiedendo esso una quantità «di numerario e di valori facilmente realizzabili in combinazioni giuste secondo le circostanze»⁴⁴. Tali valori si ottenevano «in proporzioni convenevolissime» nelle due operazioni originarie effettuate con «l'attivo principale» delle banche: lo sconto e il pegno, con aggiunta che «l'emissione dei biglietti di banca» avente luogo nello sconto di cambiali era, «anche dal lato della pubblica economia, la più corrispondente allo scopo e la più accreditata». Il biglietto si sostituiva alla cambiale e la «carta di credito» più atta alla circolazione subentrava a quella che lo era meno: in conclusione, il sistema consentiva al biglietto di «rappresentare convenientemente la parte sua». Lo sconto delle cambiali e, per quanto «in seconda linea», i pegni facilitavano «in modo opportunissimo il regolare ritorno dei biglietti alla banca», offrendo il mezzo di servirsi dell'emissione «nel modo più efficace e corrispondente al bisogno istantaneo del commercio», dando sotto svariati rapporti un ordinamento «organico, esatto e indipendente» alla circolazione, e infine consen-

⁴² *Teoria del rimborso*, f. 2^a. Cfr. M. DE CECCO, *Moneta e impero. Il sistema finanziario internazionale dal 1890 al 1914*, Torino 1979, pp. 107-108; CH. P. KINDLEBERGER, *Storia della finanza nell'Europa occidentale*, trad. it., Roma-Bari 1987 (Studi di storia monetaria e finanziaria moderna, 5), pp. 124-125.

⁴³ *Teoria del rimborso*, f. 3^a

⁴⁴ L'ultima citazione è in corsivo nell'originale (*Teoria del rimborso*, f. 3^a).

tendo una normale «affluenza» di valuta metallica per completare la provvista in numerario ogniqualvolta non si fosse effettuato in biglietti di banca «il pagamento in conto dei crediti [...] accordati»⁴⁵.

La caduta del terzo governo Menabrea, nel dicembre 1869, allontanò, come si è detto, il Minghetti e il Luzzatti dal ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, ma gli “studi bancari” da essi condotti nei mesi precedenti (comprese le “indagini cossiane” sulla Banca dei Paesi Bassi), la documentazione raccolta, e insieme le esperienze compiute, non rimasero sterili. Al contrario, influirono (non con la forza attrattiva del “modello” cui parametrarsi, bensì indirettamente) sulla genesi della legge consorziale del 1874, i cui dettati ebbero effetti contenitivi sui profitti delle banche di emissione⁴⁶ e stabilizzatori sulla funzionalità operativa degli istituti.

PAOLO PECORARI

⁴⁵ *Teoria del rimborso*, ff. 3^r-4^r.

⁴⁶ Cfr. BANCA D'ITALIA, *Storia del capitale della Banca d'Italia e degli istituti predecessori (con appendici)*, III/1, a cura di R. DE MATTIA, Roma 1977, pp. 36, 386, 397.