



Dipartimento di Impresa e Management
Cattedra Storia dell'Economia e dell'Impresa

“Dalla banca mista alla banca universale – gli effetti sul
sistema economico italiano”

RELATORE

Prof. Vittoria Ferrandino
Rosa

CANDIDATO Andrea Pasquale

Matr. 197121

ANNO ACCADEMICO

2018/2019

Indice

Introduzione	Pag.	3
Capitolo primo: L'economia italiana in età giolittiana	Pag.	5
§ 1 Giovanni Giolitti e il quadro politico	Pag.	5
§ 2 Giovanni Giolitti e il quadro economico sociale	Pag.	11
§ 3 Il Biennio rosso e l'ultimo governo Giolitti	Pag.	17
Capitolo secondo: Lo Scandalo della Banca Romana	Pag.	22
§ 1 Lo scandalo, origini e cause	Pag.	22
§ 2 Dallo scandalo della Banca Romana alla Banca d'Italia	Pag.	28
Capitolo terzo: Il periodo tra le due guerre e il regime fascista	Pag.	32
§ 1 La politica sociale del fascismo	Pag.	32
§ 2 La riforma bancaria del 1926 e il ruolo della Banca d'Italia	Pag.	37
§ 3 Il crollo di Wall Street e le sue ripercussioni in Europa	Pag.	39
§ 4 La riforma del 1936	Pag.	44
Capitolo quarto:	Pag.	47
§ 1 La ricostruzione e il ruolo della Banca d'Italia	Pag.	47
§ 2 Dagli anni Ottanta a Maastricht	Pag.	54
§ 3 La "riforma Amato"	Pag.	58
Conclusioni	Pag.	61
Bibliografia	Pag.	63
Sitografia	Pag.	64

Introduzione

In via generale le banche esercitano una attività volta a raccogliere il risparmio di diversi soggetti e a finanziare, a determinate condizioni, imprese o privati cittadini per soddisfare specifiche esigenze economiche. Le entrate delle banche sono sostanzialmente costituite dai costi dei servizi offerti alla clientela, ivi compresi gli interessi pagati dai debitori sulle somme ad essi erogate¹.

Antichissime sono le origini di questa pratica ma è in Italia, nel periodo rinascimentale, che essa assume il carattere di sistematica attività economica esercitata soprattutto, anche se non esclusivamente², a Firenze da banchieri che custodivano depositi, concedevano prestiti e cambiavano la valuta. Nacquero così le cosiddette *lettere di credito* o *note di banco*, impegni scritti volti a garantire il pagamento di somme a quanti avessero voluto liberarsi dall'onere di avere con sé ingenti quantità di denaro contante o di merci di particolare pregio affidandole ai banchi.

Alle *note di banco* corrispondevano depositi in oro che i clienti lasciavano a garanzia delle stesse e, poiché il saldo tra oro depositato e oro ritirato era costantemente in attivo, nelle mani degli orafi, che esercitavano tale attività di intermediazioni, restavano cospicue disponibilità di metallo che potevano essere impiegate per investimenti infruttiferi e dunque sommamente redditizi per il titolare del banco. Inoltre, la costante disponibilità di una riserva aurea, sostanzialmente stabile, consentiva la emissione di note di banco che potremmo definire “in eccedenza” rispetto alle esigenze di riserva di cassa, nella presunzione di una costante positività del saldo tra depositi e ritiri e a conferma della vivacità economica e sociale che caratterizzava la nascente società moderna dopo il lungo periodo di stasi del medioevo.

Nella seconda metà del XIX secolo si giunse alla attuale costituzione di un modello bancario, denominato *banca mista*, che esercitava sostanzialmente due funzioni di intermediazione finanziaria: la prima si rileva come funzione di deposito risparmi dei clienti che possono porre in sicurezza la liquidità eccedente i bisogni ordinari e trarre un utile dagli interessi erogati dalla banca sull'ammontare del deposito; la seconda assume il carattere di funzione creditizia mediante la erogazione alla clientela, a determinate regole e

¹ Cfr. SAMUELSON PAUL ANTHONY, *Economia*, traduzione italiana a cura di Mario Ferretti, Casa Editrice Zanichelli, Bologna 1983

² In effetti la prima banca moderna fu istituita a Genova nel 1406 e fu denominata Banco di San Giorgio. Nel tempo divenne una istituzione pubblica di notevole peso politico non solo presso i genovesi ma anche presso stati e sovrani stranieri.

previa assicurazione di specifiche garanzie, di prestiti o mutui nella prospettiva di incentivare gli investimenti e, in definitiva, di promuovere lo sviluppo dell'economia.

Ovviamente la banca, come espressamente imposto dalla legge in Italia e in altri paesi industrializzati, deve valutare con oculatezza le richieste di credito anche assumendo le debite informazioni sul richiedente al fine di tutelare i risparmiatori ai quali potrebbe conseguire – come di fatto in più casi è avvenuto – grave nocimento dalla eventuale assunzione di rischi troppo elevati e dalle conseguenti sofferenze che potrebbero comportare anche il fallimento della banca stessa.

Il controllo sul retto comportamento delle banche nell'esercizio dell'attività creditizia è demandato ad appositi organi di vigilanza come le banche centrali; nel nostro Paese a tanto provvede la Banca d'Italia, della quale diremo diffusamente in seguito, che associa la vigilanza sugli istituti di credito all'autonoma potestà di governo della valuta.

Le banche, come abbiamo visto, nascono all'alba dell'età moderna per iniziativa di lungimiranti operatori mercantili naturalmente interessati a conseguire il maggior lucro possibile dalla loro attività e ancora oggi il motore del credito è rappresentato dall'interesse economico delle società e dei gruppi che fanno capo ai banchieri, circostanza questa che può ingenerare sospetto o risentimento dei clienti o rancore sociale anche per episodi di malversazioni che, ad onta dei controlli esercitati dagli organi di vigilanza o per effetto della loro carenza o inefficienza, hanno prodotto grave danno patrimoniale a folte schiere di piccoli risparmiatori. Tuttavia sarebbe impossibile non riconoscere che il credito costituisce il motore della economia di mercato perché è il volano della ricerca e della innovazione e, di conseguenza, dello sviluppo economico delle società industrializzate che genera ricchezza, benessere e sicurezza sociale.

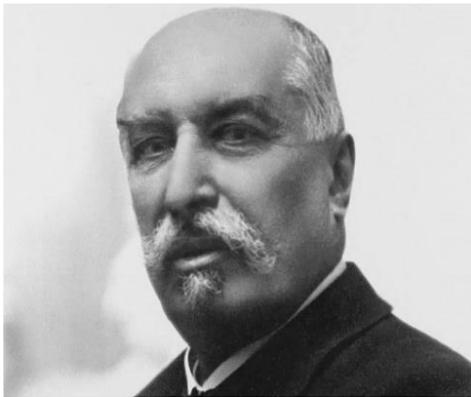
È questa la ragione per cui, a costo di ripeterci, diventa determinante la vigilanza dello stato, attraverso le banche centrali, affinché siano rispettati le regole e i vincoli stabiliti dalla legge e siano posti in essere adeguati ammortizzatori per la tutela del risparmio nel caso di sofferenza o fallimento di una determinata banca. Importanti, al fine di orientare i risparmiatori piccoli e meno piccoli, sono le attività di *rating* ovvero di formulazione di giudizi a un tempo tecnici ed etici sulla solidità delle banche, il cui principale indicatore è il differenziale o *spread* tra i tassi attivi e quelli passivi da esse praticate.

Ovviamente bisogna tener presente che l'esercizio dell'attività creditizia è condizionato dalla politica inflattiva o deflattiva decisa dalle banche centrali perché è ovvio che a una minore circolazione monetaria corrisponde un più elevato costo del denaro ovvero l'interesse che le banche devono pagare alla banca centrale per acquisire liquidità a beneficio delle proprie operazioni creditizie. Ne deriva un maggior costo per gli investitori

nell'accesso al credito per gli investimenti, questione quanto mai attuale e oggetto di disputa a livello politico e sociale.

Capitolo Primo – *L'economia italiana in età giolittiana*

§ 1 – Giovanni Giolitti e il quadro politico



Giovanni Giolitti (1842-1928), piemontese di Mondovì, fu più volte ministro e presidente del Consiglio sotto il regno prima di Umberto I di Savoia e, successivamente, di Vittorio Emanuele III. La sua carriera politica fu complessa e articolata né gli mancarono critiche anche feroci.

Gaetano Salvemini (1873-1957), lo storico meridionalista di area socialista, fiero oppositore del regime fascista, lo definì “ministro della malavita”³ in ragione dell'uso spregiudicato che, tramite l'azione persuasiva dei prefetti, Giolitti faceva degli elementi per fede pubblica ritenuti malavitosi al fine di orientare il suffragio verso candidati

³ Cfr SALVEMINI GAETANO, *Il ministro della mala vita e altri scritti*, a cura di Ennio Corvaglia, Collana Classici del meridionalismo n.9, Edizioni Palomar, Bari 2006.

L'opera, pubblicata nel 1910 da Edizione per la Voce di Firenze e successivamente riproposta con l'aggiunta di scritti di Ugo Ojetti (1919) costituisce un vibrante atto di accusa nei confronti delle pratiche attuate da Giolitti nelle elezioni generali del 7 marzo 1909. In quattro capitoli Salvemini denuncia le irregolarità, le pressioni e le violenze poste in essere da soggetti malavitosi nei collegi di Gioia del Colle in Puglia e di Licata e altri collegi in Sicilia per condizionare il voto a favore di candidati favorevoli a Giolitti e disposti a sostenerlo in parlamento. D'altra parte, già nel 1909, all'atto dell'insediamento del parlamento, il deputato Giuseppe de Felice Giuffrida, vecchio combattente dei fasci siciliani, aveva denunciato le collusioni delle pubbliche autorità e gli episodi clientelari (concessioni governative, onorificenze, trasferimenti, ecc.) a favore dei sostenitori di Giolitti. Invero, a seguito di queste denunce, reiterate dal deputato Napoleone Colajanni, storico oppositore di Giolitti, la giunta delle elezioni, per l'evidenza e la sfacciataggine dei brogli, deliberò, per il collegio di Licata, la decadenza del deputato giolittiano Dante Majorana e l'elezione, al suo posto, del candidato di opposizione Ignazio La Lumia Aldisio. La conclusione alla quale Salvemini perviene è la improcrastinabilità di una riforma elettorale che preveda il suffragio universale. Così avvenne, all'indomani del cosiddetto “patto Gentiloni” del 1912, con la statuizione del suffragio universale maschile per le elezioni politiche generali del 1913. Sulla questione si rinvia a [Fondazione Ernesto Rossi - Gaetano Salvemini, La critica di Salvemini alla politica impura su fondazioneerностrossisalvemini.eu](http://fondazioneerностrossi.org/la-critica-di-salvemini-alla-politica-impura-su-fondazioneerностrossisalvemini.eu).

“trasformisti” utili a costituire maggioranze parlamentari a lui favorevoli. Poiché tali pratiche erano condotte specialmente nelle regioni meridionali, maggiormente afflitte dalla piaga della delinquenza, ne risultava confermata la indisponibilità culturale e psicologica di Giolitti che, per altro, candidamente non esitava ad affermare che “al di sotto di Roma non era mai stato”, a percepire la complessità della questione meridionale

Giolitti proveniva da una famiglia della piccola borghesia piemontese, il padre Giovenale era cancelliere del tribunale di Mondovì; rimasto precocemente orfano, Giolitti frequentò il ginnasio liceo “Gioberti” di Torino, dove nel frattempo la madre si era trasferita, sostenendo con qualche difficoltà gli studi ma recuperando tuttavia con il veloce conseguimento, a soli diciannove anni, della laurea in Giurisprudenza presso l’università di Torino.

Giolitti non si era interessato delle questioni risorgimentali né aveva partecipato alla mobilitazione per la seconda guerra d’indipendenza del 1859 e, per formazione familiare, era nutrito di una visione liberale moderata, per certi aspetti legata alle sue giovanili letture del pensiero di Vincenzo Gioberti, preferendo l’ingresso nell’amministrazione sabauda come funzionario prima del ministero di giustizia e successivamente delle finanze. Nel 1882 fu eletto deputato e, pur aderendo alla Sinistra storica, per i suoi profondi convincimenti di liberale moderato, si mostrò critico nei confronti della politica inflattiva del governo di Agostino Depretis.

La carriera politica di Giolitti fu lunga e complessa⁴, intrecciandosi con quella dell’alto “grande vecchio” della politica nazionale, Francesco Crispi dal quale lo dividevano la diversa formazione culturale, la differente visione del governo della nazione e la stessa storia personale.

Il suo primo incarico governativo lo vide, nel 1889, ministro del Tesoro nel secondo governo Crispi ma l’anno successivo si dimise per divergenze sulla politica economica e soprattutto per un più generale rifiuto della politica coloniale attuata da Crispi nel Corno d’Africa.

⁴ Fu cinque volte presidente del consiglio dei ministri: dal 16 maggio 1892 al 15 dicembre 1893, dal 3 novembre 1903 al 12 marzo 1905, dal 29 maggio all’11 dicembre 1909, dal 30 marzo 1911 al 21 marzo 1914, dal 15 giugno 1920 al 4 luglio 1921. Fu ministro dell’Interno per cinque volte tra il 1892 e il 1914 e ministro del Tesoro con interim delle Finanze da settembre a dicembre 1890. La sua assenza dalle compagini governative tra il 1914 e il 1921 è da ascrivere al profondo disaccordo con la Corona per la volontà del sovrano Vittorio Emanuele III di entrare in guerra al fianco della Triplice Intesa (Accordo di Londra del 1915) denunciando la precedente alleanza con l’Austria e la Germania (Triplice Alleanza).

Deputato alla Camera del Regno per tredici legislature, nel 1922 consentì a votare una riluttante fiducia al governo Mussolini ma nel 1924, dopo il delitto Matteotti e la inutile protesta dell’Aventino, decise di ritirarsi a vita privata in segno di dissenso e protesta per l’instaurazione della dittatura fascista.

Nel 1892 fu chiamato da Umberto I a formare il governo in sostituzione del dimissionario di Rudinì il quale, a sua volta, aveva sostituito come primo ministro Francesco Crispi costretto alle dimissioni nel 1891 da una trasversale opposizione parlamentare alla sua proposta di legge che prevedeva forti inasprimenti fiscali. Come è noto, il primo governo Giolitti cadde nel 1893 travolto dallo scandalo della Banca Romana di cui diremo dettagliatamente in seguito. Ma ancor più era valsa, accanto all'indignazione popolare per le illecite collusioni accertate tra politica e mondo della finanza, la forte opposizione di imprenditori e agrari che lo accusavano di un atteggiamento troppo blando nei confronti delle proteste contadine nate con la costituzione dei fasci siciliani⁵ che non aveva voluto reprimere con la durezza successivamente mostrata da Crispi con l'avallo di Umberto I. Dopo sette anni di assenza dal governo, periodo sostanzialmente monopolizzato da Francesco Crispi e dalla sua politica di dura repressione sociale e di aggressivo interventismo colonialista, Giolitti fu nominato ministro dell'Interno nel governo Zanardelli, che rimase in carica dal febbraio 1901 al novembre 1903, esercitandovi una notevole influenza politica prefigurando una svolta futura, tutta da costruire, che vedesse convergere le forze più aperte e riformiste del liberalismo moderato e le corrispondenti correnti riformiste e non massimaliste del giovane partito socialista guidate dal deputato Filippo Turati.

Questa ipotesi di convergenza che, se pienamente attuata, avrebbe potuto cambiare radicalmente la storia del Paese nel Novecento sembrò avere una iniziale attuazione con la formazione, nel novembre del 1903, del secondo governo Giolitti. Lo statista innanzi tutto volle denunciare e abbandonare la politica repressiva e reazionaria che aveva caratterizzato gli ultimi anni del regno di Umberto I, culminata nella sanguinosa repressione dei "moti del pane"⁶ che a Milano, tra il 6 e il 9 maggio del 1898, aveva fatto

⁵ I fasci siciliani furono un movimento di massa, fondato nel 1891 a Catania da Giuseppe de Felice Giuffrida, di ispirazione [libertaria](#), [democratica](#) e [socialista](#) spontaneista sviluppatosi in [Sicilia](#) dal [1891](#) al [1894](#) e diffusosi fra [proletariato](#) urbano, braccianti agricoli, minatori e operai. Sull'esempio dei [fasci operai](#) nati nell'[Italia](#) centro-settentrionale, il movimento fu un tentativo di riscatto delle classi meno abbienti e, inizialmente, era formato dal [proletariato](#) urbano, a cui si aggiunsero braccianti agricoli, [minatori](#) nelle miniere di zolfo, lavoratori della mariniera e operai. Essi protestavano sia contro la [proprietà terriera](#) siciliana, sia contro lo Stato che appoggiava apertamente la classe benestante. Il movimento si diffuse rapidamente in tutta la Sicilia, furono organizzati scioperi e tentativi insurrezionali che culminarono nell'inverno del 1893-94 con la dura repressione militare ordinata da Crispi, con arresti di massa e un centinaio di esecuzioni sommarie.

⁶ I moti di Milano furono una rivolta contro il governo di parte della popolazione di [Milano](#) che si svolse tra il [6](#) e il [9 maggio](#) del [1898](#). Gli scontri avvennero a seguito di manifestazioni da parte di lavoratori che scesero in strada contro la polizia e i militari per protestare contro le condizioni di lavoro e l'aumento del prezzo del pane dei mesi precedenti, come avvenne anche in altre città italiane [nello stesso periodo](#).

un numero mai pienamente chiarito di morti tra i dimostranti fronteggiati dalle truppe in assetto di guerra comandate dal generale Fiorenzo Bava Beccaris che era giunto all'estremo di far cannoneggiare un convento di frati cappuccini intenti a distribuire la minestra ai poveri, procedendo anche all'arresto di una ventina di religiosi.

In realtà la posizione di Giolitti in questa congiuntura rispettava integralmente la visione liberale dello stato come moderatore ed equilibratore dei conflitti sociali senza postulare interventi dirigisti che avrebbero finito per fare gli interessi di una parte a detrimento degli altri.

La possibilità di associare in qualche modo i socialisti al governo della nazione, anche in forma di appoggio esterno, che Giolitti fortemente caldeggiava nei confronti dei riformisti e segnatamente di Turati, venne però a cadere per le forti pressioni di segno contrario operate dai socialisti massimalisti che tenacemente perseguivano la strategia della rivoluzione proletaria e ritenevano di conseguenza impraticabile qualsiasi forma di cooperazione con le classi borghesi.

D'altra parte le forze conservatrici, tanto di ispirazione laica che cattolica, per contrapposte ma convergenti ragioni di classe, contrastavano, come del resto avrebbero fatto nel momento culminante del biennio rosso 1919-1920 e della occupazione delle fabbriche, qualsiasi apertura a sinistra che legittimasse le richieste di miglioramenti economici e salariali avanzate dalle leghe socialiste e, pur con molti distinguo e pudori, da quelle di ispirazione cattolica.

È proprio in questo periodo che comincia a delinearsi la "politica sociale" di Giolitti, di cui diremo più diffusamente in seguito, e il complesso delle misure di sostegno ai lavoratori e di assistenza e previdenza sociale.

La politica sostanzialmente equidistante e moderata rispetto ai conflitti di classe caratterizzò anche il terzo e il quarto governo di Giolitti nel periodo che, con brevi e non determinanti parentesi, andò dal 1906 al 1914.

La proclamazione dello stato d'assedio ordinata dal re anche su sollecitazione degli ambienti più retrivi della Corte e dei liberali reazionari comportò la militarizzazione della città di Milano. Furono elevate barricate mentre la truppa, più di duemila soldati comandati dal Bava Beccaris, apriva indiscriminatamente il fuoco contro la popolazione. Dopo quattro giorni di battaglia a colpi di cannone, che lasciarono sul terreno centinaia di morti e feriti tra la popolazione civile, l'insurrezione fu domata.

La svolta reazionaria impressa al governo della nazione dal sovrano nascondeva in realtà un più ampio intendimento di modificare in senso autoritario lo Statuto albertino per giungere a una sorta di trasformazione "alla prussiana" del regno tale da soddisfare le ambizioni autocratiche di Umberto I, paradossalmente celebrato dalla retorica nazionale come il "re buono", il quale, come è noto, fu ucciso a Monza nel luglio del 1900 dall'anarchico Gaetano Bresci che voleva così vendicare i morti innocenti di Milano.

In campo finanziario l'operazione principale fu la conversione della rendita, cioè la sostituzione dei titoli di Stato a tassi fissi in scadenza (con cedola al 5%) con altri a tassi inferiori (prima il 3,75% e poi il 3,5%). La conversione della rendita venne condotta con notevole cautela e competenza tecnica: il governo, infatti, prima di intraprenderla, chiese e ottenne la garanzia di numerosi istituti bancari. Le critiche che il progetto aveva ricevuto soprattutto dai conservatori si rivelarono infondate: l'opinione pubblica seguì le vicende relative, in quanto la conversione assunse immediatamente il valore simbolico di un risanamento effettivo e duraturo del bilancio e di una stabile unificazione nazionale. Il bilancio dello stato si arricchì, così, di un gettito annuo che si aggirava sui cinquanta milioni di lire dell'epoca.

Il quarto governo Giolitti (1911-1914) che per la prima volta ottenne il voto di fiducia anche del partito socialista nella prospettiva di vedere finalmente attuata la riforma elettorale con l'introduzione del suffragio universale maschile⁷ anche se Turati e Treves insistevano per l'estensione del diritto di voto anche alle donne. Questa stagione delle riforme coincide con il primo vero decollo industriale italiano (dal 1904 al 1909). L'Italia rimane comunque un paese agricolo, ma a Milano, Torino e Genova si formano le prime industrie. Lo sviluppo interessa anche le banche. Anche l'agricoltura conosce dei miglioramenti. Giolitti la rende più moderna, vengono fatte delle bonifiche e costruiti degli acquedotti. L'agricoltura italiana rimane comunque, specialmente nel Mezzogiorno, un settore debole rispetto alle industrie.

Furono anche gli anni della spedizione militare per la conquista della Libia, all'epoca parte del declinante Impero Ottomano. Per quanto riluttante ad intraprendere avventure coloniali anche memore delle difficoltà sperimentate in precedenza da Crispi, pressato dalle crescenti spinte nazionalistiche presenti nel paese, Giolitti si determinò a dare il via alla spedizione. Le operazioni, tuttavia, si rivelarono molto più complicate delle previsioni sia sul terreno politico giacché l'Impero Ottomano non aveva dichiarato la resa immediata, sia su quello militare perché fu necessario occupare militarmente Rodi e le isole del Dodecaneso nel mar Egeo e soprattutto perché fu necessario impegnare sul terreno un consistente corpo di occupazione per vincere la tenace e prolungata resistenza delle tribù libiche.

Questa esperienza di governo segna tuttavia il declino del tipico trasformismo di Giolitti, ormai incapace di incanalare a proprio favore le differenti forze parlamentari, soprattutto

⁷ Potevano votare tutti i cittadini maschi che avessero compiuto 30 anni o che, pur minori di 30 anni ma maggiori di 21, avessero un reddito di almeno 19,80 lire, o la licenza elementare, oppure avessero prestato il servizio militare. Il corpo elettorale passò così dal 7% al 23,2% della popolazione e il numero di votanti da 3 milioni a più di 8 milioni.

con l'affacciarsi delle istanze centrifughe del movimento operaio, dei cattolici, dei nazionalisti, questi ultimi sempre più agguerriti e rumorosi nel sostenere le aspirazioni di grandezza territoriale della nazione in aperto conflitto con il moderatismo giolittiano che appariva in grave affanno, tanto da portare alla caduta del gabinetto il 7 marzo del 1914.

Il successore Antonio Salandra, che pure era stato indicato al re dallo stesso Giolitti ad onta della sua evidente inesperienza di statista, si trovò ad affrontare le convulse vicende che, a seguito della uccisione a Sarajevo, ad opera di un irredentista serba, dell'arciduca Francesco Ferdinando, primo in linea di successione alla corona imperiale di Austria, e della di lui moglie, portarono allo scoppio della prima guerra mondiale.

L'Italia, che con l'Austria e la Germania aveva sottoscritto un patto di alleanza militare, proprio in forza delle clausole dell'accordo non sarebbe stata tuttavia obbligata a entrare in guerra al loro fianco contro Francia e Russia ma, mentre si trattava con Vienna per stabilire le possibili concessioni territoriali sui confini orientali, il governo segretamente, sotto la pressione congiunta della Corona e degli ambienti nazionalisti, sottoscriveva il Patto di Londra per l'entrata in guerra al fianco delle potenze dell'Intesa.

Giolitti era tenacemente neutralista ma la sua posizione, per altro comune a quella dei socialisti e di molti altri liberali e cattolici, fu tacitata dalla canea inscenata dal violento interventismo dei nazionalisti guidati da Corradini e Gabriele D'Annunzio e del nascente movimento fascista guidato da un ancor semisconosciuto giornalista ex socialista, Benito Mussolini. Il Patto di Londra fu frettolosamente siglato il 26 aprile del 1915 e un mese dopo, il 24 maggio, l'esercito italiano, impreparato, male armato, ancora stremato dal recente impegno libico, soprattutto guidato da quadri ufficiali educati a un rigido ancorché inefficiente fanatismo militarista, attraversava il fiume Piave che segnava il confine con l'impero austriaco.

Quella di Vittorio Emanuele III fu senza dubbio una scelta eversiva che, come del resto fu sua costante consuetudine durante il ventennio fascista, mentre sembrava rispettare meticolosamente la forma dello Statuto, nella sostanza ne negava ed escludeva i valori fondamentali a difesa del Parlamento e della libertà. E in questa dicotomia si consumò il sostanziale fallimento della politica di Giolitti che infatti decise di ritirarsi in Piemonte, tenendosi in disparte dalla politica per tutta la durata del conflitto salvo sporadici interventi per esaltare il valore dei soldati e la virtù del popolo al quale si contrapponeva l'avidità dei profittatori di guerra.

A guerra conclusa, Giolitti accettò di ricandidarsi nelle elezioni generali del 1919, le prime attuare con il sistema proporzionale, e in parlamento sostenne con forza l'istanza di una severa tassazione dei profitti di guerra e di un trasferimento dal sovrano al Parlamento del

potere di decidere sulla politica estera e di dichiarare la guerra. Fortemente attaccato dai conservatori, Giolitti sembrò in una fase di irreversibile declino ma gli eventi successivi, che sembrarono portare l'Italia alla rivoluzione bolscevica e alla instaurazione della repubblica, indussero il re, nel 1920, a chiamarlo ancora una volta a presiedere il suo quinto governo.

§ 2 – Giovanni Giolitti e il quadro economico e sociale

Le ragioni di una più concreta corrispondenza tra il perfezionamento tecnico e organizzativo e il miglioramento dell'essere umano rappresentarono, tra la fine del XVII secolo e lungo tutto il secolo successivo almeno fino alla Rivoluzione francese, i fondamentali di una “nuova” idea di progresso che prendeva corpo nell'Europa continentale. Tuttavia l'Ottocento segna una battuta di arresto di tale evoluzione culturale anche in ragione del differente valore che gli imprenditori da un lato, i lavoratori dall'altro annettono al concetto di produzione e di produttività.

Invero, nella dura realtà della fabbrica capitalistica, che incrementa tecnologicamente la produzione al prezzo di una crescente alienazione del lavoro, la produzione si impone sempre più come mezzo di accumulazione del capitale e non come vettore di soddisfacimento dei bisogni dell'uomo e in definitiva come condizione perché di affermi una società capace di garantire l'equità, la giustizia sociale e, in definitiva, la felicità dell'essere umano.

Nella seconda metà dell'Ottocento si osserva una decisa accelerazione di iniziative statuali in vari Paesi d'Europa, compresa l'Italia, tendenti a istituire e regolamentare forme pubbliche di assistenza ai lavoratori e di assicurazione obbligatoria in diversi settori. Non v'è dubbio che un siffatto orientamento si spiega con la crescente forza organizzativa e contrattuale delle classi lavoratrici e con il deciso attivismo delle leghe sindacali che nascono col fine dichiarato di alleviare le dure condizioni di lavoro nelle fabbriche e nei campi e di costituire l'avanguardia di una rivoluzione sociale di stampo socialista. Le prime organizzazioni di mutuo soccorso tra lavoratori risalgono alla metà del XIX secolo e si configurano come associazioni “di mestiere” presenti in prevalenza nel settore tessile e in quello tipografico. Bisognerà arrivare alla fine del secolo perché dalle organizzazioni di mutua assistenza si passi a strutture capaci di assumere il ruolo di controparte negoziale degli imprenditori in forma di vere e proprie “leghe di resistenza” aggregate in luoghi reali di confronto e di gestione: le “camere del lavoro”, fino a giungere, nel 1906, alla

costituzione, a Milano e per iniziativa dell'ala massimalista del partito socialista, della prima Confederazione generale del Lavoro⁸.

Alcuni scioperi erano stati proclamati nelle aziende tessili del biellese tra il 1862 e il 1877 ma non avevano destato un particolare allarme sociale sia per la scarsa propensione delle maestranze a tale forma di protesta, sia per le limitate dimensioni dell'apparato industriale, sia per la circoscritta area geografica che vedeva il paese sostanzialmente estraneo quando non completamente ignaro delle iniziative di protesta. Tuttavia le astensioni dal lavoro costituirono un primo segnale dell'orientamento dei lavoratori a darsi autonome e libere strutture rappresentative finalizzate alla tutela dei propri diritti e al miglioramento delle condizioni di lavoro.

Va per altro osservato che la diffusione delle leghe è molto articolata a causa della compresenza di diverse "anime". Come si diceva, i socialisti sicuramente rappresentano la componente maggioritaria e più attiva nelle fabbriche come nelle campagne ma altrettanto attiva e diffusa si manifesta la componente dei cattolici.

In verità il trauma della occupazione di Roma e della fine del potere temporale aveva rappresentato una ferita dolente, destinata ad alimentare per anni la *querelle* che sarebbe stata definita "questione romana", e avrebbe visto punte di acceso scontro ideologico tra cattolici e anticlericali di cui resta emblematico il tentato oltraggio della folla inferocita alle spoglie dell'ultimo papa re Pio IX morto nel 1878.

E' pur vero, tuttavia, che l'associazionismo cattolico rappresentava un ampio bacino di consenso organizzato, dall'Opera dei Congressi all'Azione Cattolica e agli innumerevoli sodalizi e congressi che animavano il prospero mondo delle parrocchie specialmente in Italia settentrionale.

L'Opera dei Congressi fu una associazione politico-religiosa fondata nel 1874 per iniziativa di Giovanni Battista Paganuzzi. Attraverso la aggregazione dei diversi segmenti dell'associazionismo cattolico, l'Opera dei Congressi mirava a difendere i diritti della Chiesa e gli interessi religiosi e sociali degli italiani. Organizzata in comitati parrocchiali, diocesani e regionali, oltre a svolgere un rilevante ruolo sul piano sociale, servì a canalizzare l'opposizione politica dei cattolici al liberalismo. Dopo essere stata sciolta nel 1898 dal ministro di Rudinì in seguito ai moti popolari di Milano duramente repressi per ordine del re Umberto I, l'associazione si ricostituì nel 1899. L'istanza di rinnovamento delle strategie associative propugnata dall'anima più progressista rappresentata dai gruppi giovanili coagulati intorno a Romolo Murri e informati alla sua idea di costituire una

⁸ Cfr. MARIANNA DE LUCA, *Nel rispetto dei reciproci ruoli – Lineamenti di storia della contrattazione collettiva in Italia*, Edizioni Vita e Pensiero, Milano, 2013, pag. 18 e segg.

Democrazia cristiana capace di assumere un più chiaro impegno politico sociale in contrapposizione la linea ufficiale, portarono a una crisi dell'organizzazione che nel 1904 fu sciolta dal papa Pio X.

L'Azione Cattolica, la maggiore e più diffusa organizzazione dei laici cattolici, nasce a Bologna nel 1867 per iniziativa Mario Fani e Giovanni Acquaderni, giovani universitari, che fondano la *Società della Gioventù Cattolica Italiana* adottando il motto «Preghiera, Azione, Sacrificio» che riassume i caratteri distintivi della associazione; obbedienza al papa, studio della religione, pratica di vita cristiana, esercizio della carità.

La costituzione dell'associazione viene approvata il 2 maggio 1868 da papa Pio IX che esclude l'impegno politico diretto. Nel 1904, dopo lo scioglimento dell'Opera dei Congressi deciso da Pio X, la Società della Gioventù assumerà la denominazione di Azione Cattolica Italiana.

Con l'elezione al Soglio di Pietro di Gioacchino Pecci, Leone XIII, pur confermandosi il *non expedit* cioè il divieto ai cattolici di partecipare sotto qualsiasi forma alla vita politica e amministrativa del nuovo stato unitario ritenuto "usurpatore", risultava evidente un cambio di passo del nuovo papa su questo delicato terreno e segnatamente su quello delle politiche sociali e della difesa delle fasce più deboli ed esposte della società. Questo clima nuovo trovò un elemento di coagulo nella promulgazione, nel 1891, della *Rerum Novarum*, l'enciclica sociale che inaugurava una inedita stagione di apertura della Chiesa alle masse popolari, ai loro problemi e alle loro legittime aspirazioni. Nell'enciclica leonina, premesso l'intendimento di conciliare istanze e interessi di diverse classi sociali, c'è un forte richiamo agli "obblighi" morali di reciproca lealtà tra operai e padroni pur condannandosi l'ideologia socialista. In materia di sciopero l'enciclica papale richiama fortemente la responsabilità e gli obblighi dello stato a svolgere una efficace opera di mediazione tra lavoratori e imprenditori in modo che le proteste e le astensioni dal lavoro siano per quanto più possibile evitate e risolte in un pacifico e proficuo confronto tra le parti.

È anche di particolare interesse il richiamo, più volte riportato nell'enciclica, a che lo stato assuma un ruolo di mediazione tra le non contrapposte ma pur diverse istanze dei lavoratori e degli imprenditori e che si impegni a varare una legislazione efficace per l'assistenza pubblica e la tutela del lavoro.

Questo passaggio dell'enciclica si collega a più fattori. Innanzi tutto la considerazione che la stagione dell'assistenza filantropica, almeno come si era costituita dal Cinquecento in poi, era definitivamente tramontata,

In secondo luogo il richiamo alle responsabilità dello stato in materia di tutela dei lavoratori è la cifra di un lungimirante convincimento che la stagione liberale è ormai avviata a un lento declino e che lo stato dovrà progressivamente assumere un ruolo diretto e incisivo nel governo dell'economia. Ruolo che, in prospettiva, potrebbe vedere i cattolici come nuova forza propulsiva del governo sociale contrapposta al monopolio massimalista della Sinistra. D'altra parte, l'incipiente formazione di una società di massa imponeva comunque il passaggio a una fase ulteriore, caratterizzata dall'estensione dell'assistenza sociale sulla base di un diritto dei singoli e dalla specifica tutela – infortunistica, sanitaria, previdenziale – dei lavoratori e in prospettiva delle loro famiglie.

In verità, già l'anno prima della pubblicazione della *Rerum Novarum*, il governo presieduto dal siciliano Francesco Crispi aveva introdotto una significativa riforma degli organismi dediti a opere di carità che, per effetto della legge 17 luglio 1890 n. 6972, assumevano la denominazione di "istituti pubblici di beneficenza" e la personalità giuridica di diritto pubblico pur conservando il carattere volontario degli originari statuti di fondazione.

Invero, fin dalla proclamazione dell'unità nazionale, erano state estese al nuovo regno le preesistenti norme dello stato sabardo che imponevano un controllo pubblico sull'assistenza privata anche in considerazione che molti enti religiosi erano stati soppressi.

Una regolamentazione più organica ed efficace fu introdotta dalla legge 3 agosto 1862 n. 753, cosiddetta «legge Rattazzi», che obbligava le opere pie a compilare bilanci, statuti, registri e quant'altro servisse per identificare il patrimonio dell'ente, demandandone la vigilanza ad istituti controllati dallo Stato, quali la Deputazione provinciale e le congregazioni di carità su base municipale.

L'assunzione della personalità giuridica attribuita a queste organizzazioni dalla legge Crispi era finalizzata allo scopo di assicurare che esse non fossero solo organizzazioni di beneficenza ma che contribuissero al soddisfacimento di un pubblico interesse.

In questo senso la legge Crispi del 1890, non ostante le criticità rilevate nella sua attuazione anche a causa di una burocrazia riluttante o inadeguata, costituì senza dubbio l'atto di nascita del diritto all'assistenza e di una prima "legislazione sociale" con l'introduzione di importanti traguardi in materia, dall'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni del 1898 a quella di maternità del 1910, con l'assicurazione volontaria di vecchiaia e di malattia per diverse categorie di lavoratori⁹.

⁹ Cfr. ARNALDO CHERUBINI, *Storia della previdenza sociale in Italia (1860-1960)*, Editori Riuniti, Roma, 1977

Tuttavia, la legislazione crispina non aveva regolato in modo chiaro l'erogazione della beneficenza ed il coordinamento delle sue varie forme. Con la legge 18 luglio 1904 n. 390, emanata anche sotto la spinta delle crescenti agitazioni operaie, e con il successivo regolamento di attuazione di cui al R.D. del 1 gennaio 1905, n. 12, furono istituiti nuovi e più efficienti strumenti di tutela e di controllo delle attività di carità, ossia le Commissioni provinciali di assistenza e beneficenza pubblica che, oltre alle funzioni di controllo fino ad allora esercitate dalle Giunte provinciali amministrative, dovevano coordinare tutte le attività di assistenza pubblica e privata nei circondari comunali e provinciali, proponendosi tra gli scopi principali quello della protezione dell'infanzia. La legge Giolitti, infatti, destinava un terzo delle rendite delle istituzioni di beneficenza a favore dei minori, riconoscendo tra l'altro l'assoluta urgenza di ulteriori provvedimenti in materia. Il regolamento per l'attuazione della legge del 1904, inoltre, imponeva alle Congregazioni di Carità e alle istituzioni benefiche giovanili di annotare su un registro i dati dei minori assistiti e di trasmetterli poi alle Commissioni provinciali, agevolandole in questo modo nel difficile compito della vigilanza. La composizione delle Commissioni provinciali era significativa perché annoverava un largo numero di membri governativi con l'intento di ridurre le influenze dei gruppi locali.

La normativa giolittiana, sebbene nata in un clima politico profondamente diverso da quello crispino, non annullava la regolamentazione del 1890 ma stabiliva rispetto ad essa una più rigorosa affermazione ed applicazione della tendenza accentratrice dello Stato, concentrandosi sul coordinamento delle attività delle istituzioni benefiche e sul consolidamento della funzione di controllo dell'autorità pubblica. Nel periodo giolittiano, infatti, ci fu il vero decollo dei controlli nel sistema dell'assistenza attraverso l'azione della Direzione generale dell'Amministrazione civile, che assunse un ruolo centrale nel Ministero dell'Interno, e attraverso l'Ispettorato della pubblica assistenza e beneficenza istituito nello stesso dicastero.

Tuttavia il programma giolittiano non si concretizzò del tutto nelle sue linee strategiche per l'obiettivo difficoltà di organizzare in maniera adeguata servizi di assistenza socialmente soddisfacenti, per la forza con cui le Opere Pie si opposero ad una più radicale ingerenza dello Stato nella gestione della beneficenza; ed infine per l'inerzia complessiva dell'amministrazione statale. In questa fase storica, comunque, ci furono concrete realizzazioni nel settore assistenziale a vantaggio di donne e minori, sull'esempio di politiche più evolute rispetto a quella italiana messe in atto da diversi Paesi europei. Per altro verso, sul fronte imprenditoriale già dalla metà del XIX secolo si era assistito a un graduale processo di aggregazione delle prime associazioni di industriali soprattutto nel

settore manifatturiero tessile dell'area del comasco e dell'alto milanese, associazioni che si consolidarono soprattutto nell'ultimo quarto di secolo anche in risposta all'estendersi delle agitazioni operaie. A cavallo tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo, fu Torino il centro delle maggiori e più interessanti sperimentazioni di "leghe" industriali, coincidenti per altro con il crescente sviluppo dell'industria meccanica.

L'associazionismo imprenditoriale nasce dunque come reazione all'associazionismo dei lavoratori e come argine alle loro richieste, tuttavia non si può non osservare che il costituirsi di distinti soggetti sociali, formalmente organizzati, può essere considerato come il primo segno di una capacità contrattuale che si va facendo strada, pur nella rigida distinzione ideologica delle parti, all'interno della società civile¹⁰.

Con la guerra si fa più avvertita l'esigenza di una protezione sociale che costituisca almeno in una certa misura ristoro degli enormi sacrifici richiesti alla popolazione, a quelle "masse" che, sul fronte dei combattimenti e sul fronte interno, uscivano da un secolare isolamento per diventare partecipi della vita della collettività.

Nel 1917 fu istituita una commissione di studi promossa dal ministro dell'Industria, Giuseppe De Nava, che iniziò i suoi lavori nel 1917 e li protrasse fino al 1919, per promuovere nel nostro Paese, anche sulla base delle proposte formulate da tutte le forze politiche, non solo l'assicurazione obbligatoria contro le malattie ma anche un più vasto programma di riordino del nostro sistema di protezione sociale.

Il progetto elaborato dalla commissione si colloca davvero alle soglie della sicurezza sociale, tentando, come recita lo schema del disegno di legge nell'ipotesi "massima" raccomandata dai commissari, di trasformare "l'organizzazione sanitaria e la beneficenza pubblica in più moderni sistemi di prevenzione e di cura". Si suggeriva infatti di creare un'assicurazione "globale" contro la vecchiaia, l'invalidità e l'infortunio, la malattia, la disoccupazione, nonché per la maternità e l'"allevamento dei bambini", in favore di tutti i lavoratori, dipendenti e no, e dei loro familiari, attraverso un diverso assetto imperniato – sul piano nazionale, provinciale e locale – su istituti pubblici di carattere al tempo stesso assistenziale e previdenziale, comprendenti anche le strutture sanitarie.

Le conseguenze non tardano a farsi sentire: il 1917 vede l'estensione dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni al settore agricolo, mentre nel 1919 viene sancito l'obbligo pensionistico per i lavoratori dipendenti fra i quindici e i sessantacinque anni e, in posizione d'avanguardia rispetto a molti paesi, si rende obbligatoria l'assicurazione per la disoccupazione relativamente ai salariati delle imprese industriali.

¹⁰ Cfr. MARIANNA DE LUCA, *op. cit.* pag. 29 e segg

Invero, fino a quel momento, il diritto all'indennità da parte dell'operaio colpito da infortunio lavorativo era subordinato al pagamento del premio da parte del datore di lavoro. Avveniva però spesso che per l'inadempienza di quest'ultimo (mancato o tardato versamento del premio), in virtù del carattere contrattuale privatistico del rapporto assicurativo, la polizza fosse priva di conseguenze giuridiche. L'infortunato sarebbe stato così costretto, a norma del Codice Civile, a citare in giudizio il proprio datore di lavoro per il risarcimento del danno.

Per testimoniare la riconoscenza del Paese nei confronti del mondo contadino che più di ogni altro sopportava al fronte lo sforzo bellico e, al tempo stesso, anche per contenere il rischio di un possibile conflitto sociale, con il decreto legge luogotenenziale n. 1450 del 23 agosto 1917 fu sanzionato l'obbligo assicurativo contro gli infortuni agricoli. Vennero tutelati i lavoratori fissi e avventizi, maschi e femmine, dai 9 ai 75 anni, addetti ad aziende agricole e forestali nonché i proprietari, mezzadri, affittuari che prestavano normalmente opera manuale nelle rispettive aziende. La copertura assicurativa si estendeva ai casi di morte, invalidità permanente, assoluta e parziale, che avesse ridotto di almeno il 15% la capacità lavorativa, e l'invalidità temporanea assoluta che comportasse l'astensione al lavoro per un periodo di tempo superiore a dieci giorni. Organi assicuratori, all'inizio, sarebbero state la Cassa nazionale infortuni e le casse mutue infortuni agricole già operanti sul territorio, appositamente autorizzate dallo Stato¹¹.

§ 3 – Il biennio rosso e l'ultimo governo Giolitti

Con la fine della guerra il panorama del confronto sociale si complica per diverse e concorrenti ragioni. Innanzi tutto il conflitto si acuisce per una più rigida contrapposizione tra la massa di reduci che avevano sopportato il maggior peso del conflitto pagando un prezzo altissimo di sangue anche e soprattutto per l'inetitudine, il fanatismo e il razzismo degli altri comandi militari e la borghesia, che molto spesso, come più volte denunciato dallo stesso Giolitti, aveva lucrato sull'economia di guerra, affiancata da quegli ambienti della destra nazionalista che nel 1915 aveva inneggiato all'intervento e ora agitava lo spettro della "vittoria mutilata". Concorre poi ad amplificare la tensione l'esigenza di riconvertire l'industria di guerra a uno standard di produzione civile, circostanza che richiede l'investimento di forti capitali e una visione strategica dello sviluppo con notevoli resistenze tra gli imprenditori che vedono una inevitabile contrazione dei profitti nell'immediato. Infine, circostanza rilevante sotto il profilo antropologico, si pone il problema di gestire il fenomeno del lavoro femminile che, negli anni del conflitto, era

¹¹ Cfr. ENZO BARTOCCI, *Le politiche sociali nell'Italia liberale (1861-1919)*, Edizioni Donzelli, Roma, 1999, p. 226.

stato essenziale per sopperire alla carenza di manodopera maschile e che ora poteva costituire un ostacolo alla ricollocazione dei reduci. Non è un caso se tra il 1919 e il 1920, periodo che fu subito definito “biennio rosso”, una minacciosa ondata di proteste e scioperi si diffonde in tutto il paese sfociando nella clamorosa occupazione delle fabbriche del settembre 1920, creando un forte allarme nella borghesia imprenditoriale e conservatrice e preoccupando il re Vittorio Emanuele III sempre più convinto della debolezza del regime liberal parlamentare. Il fallimento di un progetto di così ampio respiro – sostenuto fra l’altro da un vasto consenso che andava da molti settori del mondo liberale e democratico ai popolari e ai socialisti riformisti – era in effetti da ricercare nella crisi della mediazione politica che si evidenzia negli anni cruciali del primo dopoguerra.

A questo proposito giova richiamare che, nel primo dopoguerra, le riforme giolittiane furono investite da un’ondata di critiche perché ritenute inadatte a disciplinare la beneficenza statale e a soddisfare i bisogni sociali del momento. Le funzioni di tutela ripartite tra la Commissione provinciale di beneficenza ed assistenza e la Giunta provinciale amministrativa risentivano di mancanze e complicazioni burocratiche che ne svuotavano la portata. Sull’insuccesso della normativa giolittiana, della quale si giovò il regime fascista nella costruzione del suo modello di welfare statalistico, infine, pesò anche e soprattutto lo scarso impegno economico dello Stato che intervenne soltanto nelle situazioni ritenute più pericolose per l’intera collettività e l’economia del Paese, mentre traeva benefici dall’investimento obbligatorio dei patrimoni degli enti pii in titoli di Stato¹². In realtà Giolitti si trovava a dover fronteggiare riserve, incertezze e forti opposizioni su due fronti: da un lato i socialisti massimalisti che, agitando il mito della rivoluzione, si mostravano indisponibili a una politica riformista, dall’altro i liberali più o meno moderati erano timorosi ad aperture potenzialmente pericolose per gli equilibri politici ed economici consolidati.

Diffuse proteste spontanee si verificarono contro il caro-vita, lo sciopero generale del 20 e 21 luglio 1919 segnò la crescente divisione tra il partito socialista e le frange anarchiche e rivoluzionarie. Nel marzo del 1920 gli operai della FIAT scioperarono contro l’introduzione dell’orario legale estivo che risultava particolarmente gravoso per i turnisti. La creazione di consigli di fabbrica risultò sgradita ai vertici del partito socialista e della CGIL che alla fine sconfessarono la protesta che infatti fallì. Il 1° maggio del 1920, in occasione della festa dei lavoratori, i cortei organizzati nelle principali città furono

¹² Cfr. VALERIA FARGION, *L’assistenza pubblica in Italia dall’Unità al Fascismo: primi elementi per un’analisi strutturale*, in «Rivista trimestrale di Scienza dell’Amministrazione», 1983, nuova serie, n. 2 pp. 43-46

duramente dispersi dalla polizia, con denunce e arresti di manifestanti e dirigenti socialisti e sindacali.

Nel giugno del 1920 i bersaglieri di stanza ad Ancona rifiutano di partire per l'Albania dove era in corso un'occupazione militare decisa dal governo Giolitti. La rivolta dei bersaglieri fu sostenuta da altre truppe, dalla popolazione civile e da uno sciopero di ferrovieri per impedire l'arrivo ad Ancona delle guardie regie. La rivolta fu domata dall'intervento della marina militare col bombardamento della città. Il governo Giolitti, però, rinunciò all'occupazione dell'Albania.

Tra l'1 e il 4 di settembre del 1920, al culmine di una lunga, complessa e tesissima vertenza che, come abbiamo visto, durava da oltre un anno tra scioperi, proteste, episodi di insubordinazione della truppa e che si intrecciava con la forte crescita del partito socialista, gli operai metallurgici occupano simultaneamente la quasi totalità degli impianti in tutto il Paese, non solo nel triangolo industriale ma anche a Roma e a Firenze come a Napoli e Palermo.

Le segnalazioni dei prefetti si moltiplicano e giungono sul tavolo di un sovrano sempre più allarmato specialmente quando si rende conto che esiste un sicuro coordinamento unitario delle manifestazioni e che queste sono chiaramente egemonizzate dai socialisti massimalisti. Le convulse vicende della lunga occupazione, conclusasi in modo sostanzialmente pacifico tra il 25 e il 30 settembre 1920 con lo sgombero volontario delle fabbriche mette tuttavia in evidenza alcuni aspetti rilevanti della situazione politica e del sistema che si va delineando nelle relazioni tra imprenditori e operai¹³.

Sotto il profilo politico, rileva innanzi tutto la delicata situazione economica creata dall'allarme agitato dalla stampa benpensante, primo fra tutti i quotidiani il Corriere della Sera, che amplifica le immediate ripercussioni sulla quotazione della lira, che effettivamente registra una certa flessione, e sul mercato internazionale dei cambi. Lo spettro di una rivoluzione bolscevica e il timore di disordini, caos, guerra civile è evocato non solo dalla stampa nazionale ma anche dai maggiori quotidiani europei e americani che lo imputa soprattutto alla debolezza del quadro politico italiano e alla inettitudine del governo di Giovanni Giolitti che mantiene anche l'interim del ministero dell'interno e, dunque, è direttamente responsabile del mantenimento dell'ordine pubblico. Secondo uno stile di governo consolidato, Giolitti, subentrato a Francesco Saverio Nitti che il 9 giugno 1920 aveva dovuto rassegnare le dimissioni del gabinetto a seguito di uno sciopero contro l'aumento del prezzo del pane, con vittime tra i manifestanti e i militari, fa una scelta di

¹³ Cfr. PAOLO SPRIANO, *L'occupazione delle fabbriche – settembre 1920*, Giulio Einaudi Editore, Torino 1964, pagg. 17-21, pag. 158.

moderazione, diversa da quella operata dal predecessore. Scelta, quella di Giolitti, dettata da due opposte e concorrenti ragioni politiche. La prima è collegata ai risultati delle elezioni politiche del 1919, le prime col sistema proporzionale, che registrarono il successo dei partiti di massa: il Partito Socialista ottenne il 32,4% dei voti, il Partito Popolare, il 20,6%, risultato che sanciva e premiava l'ingresso dei cattolici nella vita politica nazionale dopo quasi cinquant'anni di forzata estraneità.

Nel 1912 era stata approvata una riforma elettorale che introduceva il suffragio universale maschile e Giolitti era consapevole che, senza i cattolici, il partito socialista sarebbe avanzato notevolmente in voti e seggi parlamentari. Alla vigilia delle elezioni generali del 1913, stipulò un accordo con Vincenzo Ottorino Gentiloni, presidente dell'Unione Elettorale Cattolica Italiana (U.E.C.I.). L'accordo che prese il nome di "patto Gentiloni" segnò, con il beneplacito della Santa Sede, il superamento di fatto del *non expedit* pronunciato dal papa Pio IX e l'ingresso ufficiale dei cattolici nella vita politica italiana. Il patto Gentiloni prevedeva che un congruo numero di candidati cattolici entrassero nelle liste del partito liberale e che i candidati liberali ottenessero il beneplacito dell'U.E.C.I., al fine di far confluire i voti dei cattolici su quelli di loro che promettessero di fare propri i valori sottolineati dalla dottrina cristiana e, parallelamente, di negare il proprio sostegno a leggi anticlericali. L'intento era di ottenere la difesa della libertà di coscienza e di associazione, la tutela dell'insegnamento privato, l'introduzione dell'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche, la rinuncia all'introduzione nella legislazione del regno dell'istituto del divorzio, l'avvio di una politica di sostegno agli istituti religiosi e di apertura all'assistenza sociale nelle sue diverse e articolate forme e denominazioni.

Nel 1919, per iniziativa del prete siciliano Luigi Sturzo, nasceva il Partito Popolare Italiano con l'intento di conseguire "l'unità politica dei cattolici", chiudendo la stagione del *non expedit* e permettendo ai cattolici il pieno ingresso nella politica nazionale.

Il programma politico del P.P.I. comprendeva tra l'altro la riforma elettorale in senso proporzionale, la difesa e l'estensione della piccola proprietà terriera, il decentramento amministrativo e un grande impegno sociale fondato su varie e fondamentali riforme: assistenziale, pensionistica, tributaria ecc.

Uniti in coalizione, il partito socialista e il partito popolare avrebbero ottenuto la maggioranza alla Camera ma l'opposizione delle gerarchie ecclesiastiche e la direzione massimalista del Partito Socialista che proclamava la rivoluzione e rifiutava qualsiasi alleanza con i partiti "borghesi" impedirono ogni accomodamento in tal senso. Nelle successive elezioni del maggio 1921 il PPI confermò le proprie posizioni (20,7% e 107 deputati) e tre suoi ministri entrarono nel successivo governo Bonomi. All'apertura della

crisi di governo nel febbraio del 1922, Sturzo si disse contrario al diffuso proposito di un nuovo ministero Giolitti, e il partito popolare accolse infine la proposta di un ministero Facta, al quale i popolari contribuirono con tre ministri. Mentre la violenza fascista colpiva le organizzazioni sindacali rosse e bianche, di fronte alla inarrestabilità della crisi istituzionale e al radicalizzarsi dello scontro politico, il P.P.I. perse progressivamente capacità di iniziativa fino a decidere, con il tacito auspicio del nuovo papa, il conservatore e autoritario Pio XI, l'ingresso nel governo Mussolini che il re aveva voluto all'indomani della "marcia su Roma" dell'ottobre 1922 anche se della coalizione che lo appoggiavano facevano parte anche altre componenti politiche oltre che ministri "tecnici" indipendenti¹⁴. Nella crisi del settembre 1920 Giolitti si era trovato impegnato su più fronti e quello della gestione politica non era stato il più caldo, anche per la sua collaudata esperienza a mediare e la connaturata vocazione a presentarsi come elemento di equilibrio e di pacificazione.

Le sue istruzioni ai prefetti erano molto chiare: consegnare la truppa nelle caserme in modo da evitare che la repressione potesse sfuggire di mano con conseguenze difficilmente prevedibili, impiegare la polizia e i carabinieri per il solo contenimento passivo delle masse e per la interdizione delle vie di accesso comprese le linee ferroviarie, escludere l'uso delle armi da fuoco o limitarlo al minimo e solo in casi estremi, all'occorrenza procedere all'arretramento dei reparti dalle piazze rinunciando a ogni rappresaglia¹⁵.

Più complicato fu, per Giolitti, intervenire nella gestione delle relazioni fra imprenditori e operai, per la diversa lettura che gli uni e gli altri davano delle occupazioni.

Gli sviluppi successivi e il sostanziale fallimento della politica giolittiana, del resto coerente con il rapido e inarrestabile declino del regime liberale, sono noti. Mentre in campo socialista le posizioni massimaliste e anarchiche dominavano sulla moderazione turatiana, mentre il padronato industriale e agrario sceglieva di appoggiarsi al movimento fascista, finanziandolo lautamente nella erronea convinzione di poterlo utilizzare per un breve lasso di tempo quale "guardia bianca" in funzione antibolscevica, al presidente del consiglio Facta che, negli ultimi giorni di ottobre 1922 chiedeva fosse proclamato lo stato di assedio per fermare le squadre fasciste in marcia verso Roma, il re rispose rifiutando di

¹⁴ All'atto del suo insediamento (31 ottobre 1922), il governo era composto da tre ministri [fascisti](#) ([Alberto De Stefani](#), [Giovanni Giuriati](#) e [Aldo Oviglio](#), oltre allo stesso [Mussolini](#)), 2 [popolari](#) ([Stefano Cavazzoni](#) e [Vincenzo Tangorra](#)), 2 [democratico-sociali](#): [Gabriello Carnazza](#) e [Giovanni Antonio Colonna di Cesarò](#)) il [liberale salandrino](#) [Giuseppe De Capitani d'Arzago](#), il [liberale giolittiano](#) [Teofilo Rossi](#), il [nazionalista](#) [Luigi Federzoni](#), il generale [Armando Diaz](#) e l'ammiraglio [Paolo Thaon di Revel](#), il filosofo indipendente [Giovanni Gentile](#).

¹⁵ Cfr. PAOLO SPRIANO, *L'occupazione delle fabbriche – settembre 1920*, op. cit., pag. 119.

firmare il decreto e ordinando il ritiro dei reparti già schierati a difesa della capitale. Il 28 ottobre del 1922 i fascisti sfilavano davanti al Quirinale e il re convocava Mussolini, che pure era rimasto prudentemente a Milano pronto ad espatriare in Svizzera nel caso di un fallimento dell'operazione, per conferirgli l'incarico di formare il nuovo governo.

Capitolo Secondo – *Lo scandalo della Banca Romana*

§ 1 – Lo scandalo, origini e cause

Dopo la caduta del governo Crispi (febbraio 1891), il quale era stato messo in minoranza per una proposta di inasprimento fiscale, e dopo la breve parentesi del gabinetto del marchese di Rudinì (durata da febbraio 1891 a maggio dell'anno successivo), Giolitti ebbe dal re l'incarico di formare il suo primo governo. Per quanto politicamente legato a Crispi, Giolitti inaugurò un nuovo corso politico caratterizzato da una maggiore moderazione sul piano fiscale e, come abbiamo già detto, a una apertura sociale verso i ceti popolari con l'introduzione di misure di assistenza e previdenza atte a migliorare le condizioni di vita e di lavoro pur sempre nel quadro di una visione chiaramente liberale. La pratica del trasformismo, propria della politica crispina, appariva a Giolitti, che pure era stato definito trasformista dal Salvemini, come superata dai fatti, anche per la crescente forza del movimento socialista e sindacale, e inadeguata a garantire una visione politica delle questioni generali e non meramente legata a situazioni e interessi locali e particolari.

Il primo governo Giolitti nasceva dunque all'insegna dei migliori auspici per il rafforzamento di un quadro politico rispettoso dei diritti del parlamento e fedele allo spirito dello Statuto albertino pur nella consapevolezza della forza e della capacità di condizionamento rappresentati dalla Corona e dagli ambienti più retrivi e reazionari (alti quadri militari, liberali conservatori, industriali, agrari). Ma, dopo un anno o poco più, Giolitti, che pure non era estraneo all'affare né ignaro dei fatti e delle circostanze, fu travolto dallo scandalo della Banca Romana. L'occasione fu propizia per i gruppi reazionari che riuscivano così a liberarsi di un politico scomodo e intenzionato a chiudere la stagione della repressione sociale. Quello della Banca Romana fu l'*affaire* più intricato e oscuro della storia del giovane regno d'Italia e portò alla luce un ramificato e trasversale intreccio di affari e malversazioni che vedevano sistematicamente collusi politici e finanziari. In realtà lo scandalo era scoppiato quasi per caso e certamente al di là delle intenzioni di chi involontariamente e incautamente lo aveva provocato.

Nel 1889 il presidente del consiglio Francesco Crispi, tramite il ministro dell'Industria Francesco Miceli, aveva ordinato che fosse avviata una ispezione presso il Banco di Napoli al fine di accertare eventuali irregolarità e illegalità nella gestione con il sottoso intendimento, strettamente politico, di allontanare dalla direzione generale il senatore Girolamo Giusso. Per coprire la manovra ed evitare che essa suscitasse polemiche e proteste negli ambienti finanziari e in parlamento, si fece in modo di estendere l'ispezione a tutte le sei banche già operanti negli stati pre-unitari e autorizzate all'emissione di cartamoneta, ivi compresa tra queste anche la Banca dello Stato Pontificio che dal 1871, all'indomani della presa di Roma, aveva riassunto la originaria ragione sociale di Banca Romana di Credito. Fondata dalle autorità pontificie nel 1834 come *Società Anonima per azioni della Banca Romana*, aveva sostituito un precedente istituto fondato nel 1825 e denominato Cassa di Sconto al quale era stata riconosciuta la facoltà di emettere cartamoneta con valore legale.

Tale facoltà fu confermata a favore della Banca Romana che, in ragione di depositi aurei, cominciò ad emettere banconote di differenti tagli della lira pontificia, valuta ufficiale dello Stato pontificio. Durante il periodo della Repubblica Romana (1848-1849) l'emissione di banconote fu autorizzata dai triumviri Mazzini, Saffi e Armellini facendo ricorso a ipoteche sul patrimonio dell'istituto per l'accertata indisponibilità di riserva aurea, circostanza che, confermata alla caduta della repubblica e al rientro di Pio IX dal volontario esilio nel regno delle Due Sicilie, comportò un riordino del sistema bancario e la conferma alla Banca Romana, rinominata come Banca dello Stato Pontificio, della facoltà esclusiva di emissione di cartamoneta che le conferiva il carattere di banca centrale dello stato seppure priva di poteri di sorveglianza sulla concessione del credito. La contestuale istituzione, nel 1855, della Banca Pontificia delle 4 legazioni, con sede in Bologna, nata come elevazione della originaria succursale della Banca Romana, fece sì che negli stati della Chiesa operassero contemporaneamente due banche con pari facoltà di emissione.

L'ispezione di cui si parlava innanzi, condotta con scrupolo e correttezza da una apposita commissione costituita da eminenti personalità di specchiata correttezza e di sicura professionalità come il deputato della sinistra Giacomo Giuseppe Alvisi, presidente della Corte dei Conti, effettivamente riscontrò nella gestione del Banco di Napoli varie irregolarità, per altro non dissimili da quelle accertate negli altri istituti, non tali comunque da comportare, come era nei voti del governo, la destituzione del Giusso da direttore generale.

Contro ogni aspettativa e previsione, la commissione accertò invece pesanti irregolarità nella gestione della Banca Roma nella specie di una illegale emissione di valuta eccedente la copertura nella misura di venticinque milioni di lire, al cambio dell'epoca, oltre alla emissione di banconote di diverso taglio, per un valore complessivo di nove milioni e mezzo sostanzialmente "false" perché stampate per la sostituzione di corrispondenti banconote usurate e destinate al macero. Nella stampa erano stati riprodotti i numeri di serie dei tagli originali che, non inviati al macero, erano rimasti regolarmente in circolazione. L'ispezione aveva altresì accertato lo stato di sofferenza dell'istituto che risultava fortemente esposto per le eccessive concessioni di credito a operatori impegnati in colossali speculazioni edilizie nel centro di Roma. Esempio è il caso della massiccia urbanizzazione del quartiere "Prati", a ridosso del Vaticano, che da area rurale era stato velocemente trasformato in quartiere residenziale per le esigenze abitative della nuova burocrazia unitaria e per fronteggiare il vertiginoso aumento di popolazione che, a Roma, era passata dalle sessantamila unità del 1870 a oltre cinquecentomila abitanti.

Il ministro Miceli, cui era stata consegnata la relazione ispettiva, cercò di insabbiare la cosa adoperando pressioni su dirigenti e funzionari e adombrando le gravi conseguenze politiche di uno scandalo che non avrebbe potuto sollevare l'indignazione della pubblica opinione. D'altra parte era anche noto, benché coperto da una rigida regola del silenzio, che le connessioni giungevano ai più alti livelli istituzionali cioè allo stesso Umberto I notoriamente avido di finanziamenti occulti a fronte delle notevoli spese che doveva sopportare per il mantenimento delle sue molte amanti, prima fra tutte la duchessa Litta Visconti Arese.

Nonostante l'atteggiamento riottoso del governo e le assicurazioni di sollecito ripiano fornite da Bernardo Tanlongo, governatore della banca, a questo punto diventa impossibile mantenere celato l'intrigo, sul quale la stampa ha cominciato a rivolgere la propria attenzione, e lo scandalo deflagra nel Paese e nel parlamento. Ed è proprio in questa fase che si perviene alla determinazione di accentrare le funzioni di emissione valutaria in un unico istituto centrale, la Banca d'Italia.

Pare opportuno, a questo punto e prima di procedere oltre, andare indietro nel tempo e dare un sintetico sguardo alla situazione delle banche operanti nella penisola italiana nel periodo pre-unitario e, di conseguenza, cercare di cogliere le origini più lontane della vicenda di cui parliamo.

Nel 1815, all'indomani del Congresso di Vienna che sanciva la restaurazione del principio di legittimità dopo il crollo dell'impero napoleonico, i vari stati che componevano il mosaico politico della penisola italiana in parte mantennero il sistema monetario

introdotta dai francesi¹⁶. Fu, questo, il caso del Regno di Sardegna che, dopo un tentativo di tornare al sistema monetario tradizionale, optò per quello bimetallico e decimale napoleonico con l'emissione della "lira nuova del Piemonte". Parimenti a Parma, Maria Luisa d'Austria mantenne il sistema monetario francese con la lira nuova di Parma, come anche nel Lombardo-Veneto alle monete napoleoniche si affiancarono altre, austriache, d'oro e d'argento, così configurando un sistema bimetallico a prevalenza argentea. Nel Granducato di Toscana si preferì adottare un monometallismo argenteo puro incentrato sulla lira toscana d'argento decimale, mentre le monete preesistenti continuarono a circolare senza corso legale.

Nel Regno delle Due Sicilie, dopo un periodo iniziale di mantenimento della coniazione francese e del sistema decimale sostenuto da Gioacchino Murat, nel 1818 fu stabilito il ritorno al monometallismo argenteo pre-decimale con il ducato quale moneta di conto. Il Banco delle Due Sicilie, istituito dal Murat, fu smembrato in una Cassa di Corte e in una Cassa dei Privati, autorizzata ad accettare depositi dal pubblico ma non a emettere carta moneta a corso legale.

Fino alla proclamazione dell'unità nazionale, a parte quanto già riferito sulla situazione dello Stato pontificio, negli altri sei stati l'assetto delle banche e la emissione di cartamoneta erano diversamente regolamentati.

Nel Regno di Sardegna il primo istituto di emissione autorizzato a stampare cartamoneta fu, nel 1844, la Banca di Genova successivamente unificata, per volere di Cavour, con la Banca di Torino; dalla fusione nacque la Banca Nazionale degli Stati Sardi che, all'indomani dell'unità, assunse la denominazione di Banca Nazionale del Regno d'Italia.

Il Ducato di Parma e Piacenza, come anche il Ducato di Modena, non avevano un proprio istituto di emissione e si appoggiavano alla pontificia Banca delle 4 Legazioni di Bologna. Nel 1859, alla vigilia del plebiscito che avrebbe sancito l'annessione al Regno di Sardegna, con l'evidente intento di un assorbimento nella banca nazionale di quello stato, a Parma fu creato uno specifico istituto di emissione denominato Banca di Parma.

Nel Granducato di Toscana mancava uno specifico istituto di emissione e la stampa delle banconote a uso strettamente locali era stata lasciata alle diverse e diffuse casse di sconto. I buoni di cassa emessi consentono la convertibilità nella moneta metallica e tale prassi permase anche quando, nel 1857, avviene la fusione delle casse di sconto nella Banca Nazionale della Toscana e alla sopravvenuta (1860) Banca Toscana di Credito per le Industrie e il Commercio d'Italia.

¹⁶ Cfr. <https://www.bancaditalia.it/>

Nel Regno delle Due Sicilie, al Banco delle Due Sicilie, istituzione reale operante nelle regioni peninsulari, si affiancò dal 1850 il Banco dei Reali Dominii al di là del Faro nato dalla fusione delle banche siciliane. Nel 1860, nel periodo della dittatura garibaldina, le due banche assunsero la denominazione rispettivamente di Banco di Napoli e di Banco di Sicilia, entrambe autorizzate a battere moneta e stampare banconote.

Il Lombardo Veneto fu sempre privo di un proprio istituto di emissione, a ciò provvedendo la Banca Nazionale Austriaca.

In definitiva, alla vigilia della proclamazione del Regno d'Italia (17 marzo 1861) la situazione delle banche di emissione esistenti in Italia può essere così sintetizzata: gli istituti di credito autorizzati sono complessivamente sette, appartenenti al Regno di Sardegna e agli stati che, per effetto di plebiscito ad esso erano stati annessi, ivi compreso il Banco delle 4 legazioni di Bologna, con esclusione della Banca Nazionale Austriaca, che ovviamente continuava a operare nel Veneto, e della Banca Romana che, come abbiamo visto, sarebbe confluita nel sistema nel 1871. Tutte adottano il sistema decimale di derivazione napoleonica ad eccezione del Granducato di Toscana e del Regno delle Due Sicilie.

Con la proclamazione del Regno d'Italia e la decisione di stabilirne a Torino la capitale, furono emessi provvedimenti monetari di validità nazionale, al fine di uniformare, almeno in parte, la legislazione d'emergenza emanata localmente dai governi provvisori. I decreti 2 maggio 1861, n. 16 e n. 17, stabilirono la nuova impronta delle monete: l'effigie di Vittorio Emanuele II e la scritta "Regno d'Italia". Con il decreto 17 luglio 1861, n. 123, si diede corso legale in tutte le province italiane alla lira piemontese, ribattezzata "lira italiana". Tuttavia, solo le lire piemontesi d'argento e di bronzo ebbero corso legale in tutto il Regno d'Italia. Il corso legale delle monete d'oro non fu esteso alle province toscane e napoletane, i cui sistemi restarono formalmente basati sull'argento. Le valute degli stati preesistenti furono lasciate temporaneamente in corso, in base a nuovi tassi di cambio stabiliti dal decreto.

Delle otto zecche operanti alla vigilia dell'unificazione furono mantenute attive per il nuovo Regno quelle di Torino, Milano e Napoli e l'anno successivo fu concesso alla Banca Nazionale l'esercizio della coniazione di una parte delle nuove monete metalliche. La Banca Nazionale fu autorizzata ad espandersi su tutto il territorio nazionale con l'apertura di nuove sedi a Napoli e Palermo e di altre undici succursali in tutto il paese.

Il debito degli stati pre-unitari fu assunto integralmente dal Regno d'Italia che, da quel momento assumeva la facoltà esclusiva di approvare ogni ulteriore esposizione e si impegnava al pieno, incondizionato e tempestivo pagamento degli interessi maturati.

L'assunzione in capo alla Banca Nazionale di siffatti impegni ai cui nuovi oneri si era fatto fronte con una massiccia ricapitalizzazione da otto a quaranta milioni, fortemente voluta dal Cavour che sosteneva l'esigenza di pervenire a un solo istituto di emissione in tutto il territorio nazionale, si scontrava tuttavia con il diffuso pregiudizio, dominante nell'Ottocento, nei confronti di una banca centrale con compiti di emissione e di vigilanza. Su quest'ultimo aspetto, in particolare, pesava la tenace difesa del ruolo politico della vigilanza di cui erano garanti, nell'ordine, la Corona e il governo.

Solo incidentalmente ricordiamo che, anche dopo la prematura morte di Cavour avvenuta a Torino il 6 giugno del 1861, tentativi analoghi di procedere all'unificazione delle banche di emissione furono compiuti da Quintino Sella¹⁷ e Marco Minghetti¹⁸ che istituì il Consorzio Obbligatorio degli istituti di emissione al fine di unificare la politica decisionale e la quantità di biglietti assegnata a ciascuno degli istituti di emissione.

In sostanza, la frammentazione pre-unitaria degli istituti di emissione non favoriva la unificazione in capo alla Banca Nazionale del Regno caldeggiata dal Cavour ma soprattutto pesava il deciso ostruzionismo di politici e finanziari delle diverse regioni d'Italia che si facevano scudo del prevalente orientamento liberista dei rapporti tra stato ed economia per tutelare e consolidare cospicui interessi lobbystici. Nei pochi mesi di sopravvivenza alla proclamazione dell'unità nazionale, Cavour riuscì a ottenere solo che si stabilisse un controllo centrale sulla concessione del credito seppure attribuito al potere politico e, dunque, non autonomo e in ogni caso limitato a poche azioni di facciata.

Negli anni successivi si assiste a un totale asservimento della Banca Nazionale agli interessi di Casa Savoia e alle sue aspirazioni di ampliamento territoriale, prima con la fortunosa partecipazione alla guerra austro-prussiana del 1866 che, ad onta delle brucianti

¹⁷ Quintino Sella (1827-1884), originario della provincia di Torino e appartenente a famiglia borghese attiva nel settore tessile e laniero, iniziò la carriera politica con i buoni auspici di Cavour; ministro delle finanze nei governi Rattazzi (1862) e La Marmora (1864) sostenne con forza l'esigenza del pareggio di bilancio, quale via obbligata per obbligare il fallimento del nuovo regno oppresso dai costi dell'unificazione, anche mediante l'imposizione di provvedimenti fortemente impopolari come la tassa sul macinato.

¹⁸ Marco Minghetti (1818-1886) iniziò la carriera politica nel 1860 come ministro dell'interno di Cavour divenendo successivamente più volte primo ministro. Operò per la dura repressione del brigantaggio nelle regioni meridionali e, in politica estera, per una intesa con la Francia di Napoleone III sulla questione romana. Con il deciso contrasto dell'avventura garibaldina del 1862, stroncata dall'esercito regio sull'Aspromonte e con il contestato trasferimento, nel 1863, della capitale da Torino a Firenze, Minghetti riuscì a ottenere il ritiro delle truppe francesi dal Lazio. La sua decisa politica di controllo dell'economia conseguì, nel 1876, il pareggio di bilancio che tuttavia gli comportò, per i gravi oneri posti sulle spalle soprattutto dei ceti popolari, la sfiducia parlamentare e la caduta del governo. Saliva al potere [Agostino Depretis](#), capo indiscusso della Sinistra liberale, e si chiudeva definitivamente la stagione della Destra Storica che aveva fatto il risorgimento.

sconfitte per mare a Lissa e per terra a Custoza, porterà all'annessione del Veneto, e poi con la presa di Roma del 1870. In particolare, nel 1866, alla vigilia della terza guerra d'indipendenza, la Banca Nazionale concede allo stato un mutuo di oltre duecento cinquanta milioni di lire ricevendo in cambio l'autorizzazione ad emettere banconote in regime di cosiddetto corso forzoso¹⁹, ovvero non convertibili in moneta aurea.

Un ulteriore vantaggio perviene alla Banca Nazionale dal fatto che la capacità quasi illimitata di emettere banconote, a fronte delle limitazioni imposte agli altri istituti con analoga facoltà, prima fra tutte quella di un obbligatorio mantenimento di corrispondente riserva aurea, favorisce la massima diffusione a livello nazionale delle banconote emesse dalla Nazionale mentre quelle stampate dagli altri istituti trovano una circolazione prevalentemente locale e altrove sono trattate con diffidenza se non del tutto rifiutate.

§ 2 – Dallo scandalo della Banca Romana alla Banca d'Italia

Quando le prime voci sui risultati delle ispezioni condotte sulla Banca Romana cominciarono a circolare nei corridoi del parlamento, giacevano già quindici proposte di legge presentate dai deputati della sinistra per l'affidamento a un solo istituto centrale l'emissione di valuta, escludendo ogni altra attività di gestione del risparmio privato e assegnando alla istituenda autorità precisi e autonomi compiti di vigilanza sull'attività creditizia delle banche pubbliche e private.

In fondo era l'idea di Cavour che prendeva corpo nel disegno di uno schieramento politico pur tanto diverso dalla sua concezione liberale e Crispi capì che la situazione poteva sfuggirgli di mano. Cercò dunque, con il tacito avallo del suo ministro del tesoro, Giovanni Giolitti, di "accomodare" il contenuto delle due relazioni ispettive. Non si era fatto conto della rettitudine del presidente della commissione Alvisi e dei suoi scrupoli morali che lo indussero a consegnare gli atti al senatore Leone Wollemborg, un deputato di origine ebraica di Padova all'opposizione sia di Crispi che di Giolitti. A sua volta il

¹⁹ Il corso forzoso di cartamoneta è definito inconvertibile perché ai possessori di moneta cartacea non è consentito il diritto di trasformare i biglietti di banca in moneta metallica aurea. Il sistema di cartamoneta inconvertibile è spesso determinata dalla necessità di adoperare l'oro per ottemperare ai debiti contratti con l'estero, indispensabili per coprire le spese legate alle operazioni di guerra. Si rende perciò necessario, a fronte di ingenti disavanzi della bilancia dei pagamenti, ricorrere all'emissione di moneta fiduciaria in misura maggiore rispetto alle reali capacità dello stato. Il sistema inconvertibile fu adottato per la prima volta in Italia su provvedimento del ministro delle Finanze A. Scialoja, nel 1866, con l'obiettivo di far aumentare la circolazione della moneta cartacea rispetto a quella metallica. A seguito del provvedimento si manifestò un incremento del prezzo dei beni e dei servizi, per via della progressiva diminuzione del potere d'acquisto della moneta.

Cfr, [Dizionario di Economia e Finanza" - Treccani](http://www.treccani.it/.../corso-forzoso_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/) in www.treccani.it/.../corso-forzoso_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/

Wollemborg passò l'incartamento al direttore del "Giornale degli Economisti", un periodico specializzato che più volte si era occupato degli istituti di emissione ed aveva condotto una campagna di stampa contro l'introduzione del corso forzoso per le banconote della Banca Nazionale auspicando anche l'apertura di un'inchiesta parlamentare.

Il giornalista mise al corrente della cosa il deputato di sentimenti repubblicani Napoleone Colajanni che il 20 dicembre del 1892, nel corso della discussione in aula sul progetto di legge governativo che prevedeva la proroga di sei anni dell'emissione di banconote in corso forzoso, nel frattempo esteso a tutti gli istituti, denunciava dettagliatamente i tentativi di insabbiamento delle irregolarità accertate e documentate fin dal 1889.

«È tanto più deplorabile che non si siano pubblicate le inchieste fatte finora, perché non si può dire che il Parlamento non le abbia domandate. Il paese ne ha domandata la pubblicazione, e in questa Camera e da questi banchi soprattutto, ripetutamente è stata domandata la pubblicazione delle inchieste fatte pel passato [...] E guardate, una di queste inchieste, quella i cui risultati credo di conoscere, e credo di non essere il solo possessore della verità, è passata attraverso tre Ministeri.»²⁰

Già all'indomani la stampa nazionale pubblicava con gran risalto le notizie dello scandalo che diventava così di pubblico dominio; i contorni dell'affare erano ancora più estesi giacché era venuta alla luce una complessa trama di malversazioni che coinvolgevano buona parte del sistema bancario in prestiti a lungo e lunghissimo termine soprattutto nei settori dell'edilizia e dell'industria, rimanendone di fatto legato per milioni e milioni di lire in crediti sempre più inesigibili per la contemporanea crisi economica e il crollo del mercato immobiliare. Dagli articoli risultava che le banche facevano prestiti ed aprivano linee di credito senza le necessarie garanzie, rinnovando continuamente cambiali senza avallo e mascherando gli scoperti con conti correnti e titoli di credito fittizi, il tutto a danno dei piccoli clienti, che non riuscivano a recuperare i propri depositi.

Nella Banca Romana venivano erogati a persone influenti finanziamenti impiegando danaro che appartiene ai clienti che lo hanno depositato e che la banca avrebbe dovuto utilizzare solo per investimenti al breve periodo. In assenza di liquidità le banche emettevano cartamoneta in eccedenza utilizzando sistemi e artifici che rendevano le banconote di fatto false.

Tra i beneficiari erano annoverate personalità politiche di primo piano come Depretis e Giolitti oltre a una vasta schiera di parlamentari, giornalisti compiacenti che accomodano le notizie, funzionari ministeriali, faccendieri, costruttori, imprenditori.

²⁰ Cfr. https://it.wikipedia.org/wiki/Scandalo_della_Banca_Romana

A seguito della denuncia di Colajanni la camera fu obbligata ad accantonare l'approvazione della proroga di sei anni del corso forzoso limitandolo a soli tre mesi. Dopo una concitata discussione l'aula fu costretta altresì a dare via libera a una nuova "Commissione d'inchiesta parlamentare sulle banche", per condurre un'indagine ad ampio giro sugli ottocento settantasette istituti bancari che nel 1892 operavano nel territorio del Regno d'Italia.

Parallelamente all'inchiesta parlamentare si aprì anche il fronte dell'indagine giudiziaria che portò all'arresto del direttore della Banca Romana Tanlongo e di vari altri dirigenti e funzionari dell'istituto e della pubblica amministrazione mentre venivano eseguite perquisizioni a tappeto al fine di acquisire documenti utili come prove a carico. Come prevedibile, gli inquisiti si difesero lanciando accuse di collusione a tutta la classe politica e principalmente al presidente del consiglio Giolitti che avrebbe anch'egli beneficiato di cospicui finanziamenti occulti. Questi si trovava esposto anche al contrapposto fuoco delle interrogazioni parlamentari che gli chiedevano conto di avere a suo tempo, nella qualità di ministro del tesoro del governo Crispi, occultato gli esiti della prima ispezione ministeriale.

Nel corso dell'indagine giudiziaria emerse un fitto intreccio di collusioni e complicità a tutti i livelli al solo fine di intralciare o ritardare il lavoro degli inquirenti anche mediante minacce, intimidazioni, sottrazione di documenti, distruzione di prove e, da ultimo, con omicidi di importanti testimoni. Tale fu il caso della uccisione di Emanuele Notarbartolo di San Giovanni²¹, eliminato il 1° febbraio 1893 mentre in treno si recava da Palermo a Roma per rendere testimonianza sulle collusioni tra Banca Romana e Banco di Sicilia.

²¹ Sindaco di Palermo dal 26 ottobre 1873 al 30 settembre 1876, patriota e fervente sostenitore di Garibaldi, Emanuele Notarbartolo di San Giovanni nel 1876 viene chiamato a dirigere il Banco di Sicilia dopo la lunga direzione del Duca Giulio Benso Sammartino Della Verdura, direzione caratterizzata da un utilizzo spregiudicato delle risorse dell'istituto per gli scopi personali dei suoi amministratori.

Incaricato del risanamento Notarbartolo introduce un regime di severa austerità, ordina il rientro di tutti gli scoperti, anche per via giudiziale, e limita i finanziamenti alla presentazione di solide garanzie. La sua azione è ovviamente malvista dai responsabili della precedente gestione anche se la denuncia del loro operato al ministro Miceli rimane lettera morta, come è del resto già stato per la relazione Alvisi-Biagini. Nonostante vari tentativi di intimidazione (culminati col suo rapimento del 1881, cui segue il pagamento un riscatto di 50 000 lire), il Notarbartolo prosegue imperturbato per la sua strada, e per alcuni anni (forse perché l'istituto è ancora dipendente dal Banco di Napoli), viene lasciato in pace. Il legame col procedimento relativo alla Banca Romana nasce dall'amicizia di Notarbartolo con Napoleone Colajanni, al quale ha passato dati utili alla denuncia in Parlamento, e dal tempismo con cui l'omicidio (consumato in treno il 1° febbraio 1893), vanifica la manifestata intenzione del giudice istruttore e della commissione parlamentare di ascoltarlo.

Raffaele Palizzolo, amministratore del banco di Sicilia e deputato, accusato di essere il mandante dell'omicidio Notarbartolo, è processato e condannato in primo grado a trent'anni ma viene assolto in appello per insufficienza di prove.

Cfr. https://it.wikipedia.org/wiki/Scandalo_della_Banca_Romana, cit.

L'istruttoria fu rapida e superficiale, ove si consideri la mole dei documenti da visionare e analizzare, e il processo si concluse con una serie di assoluzioni per insufficienza di prove o altre ragioni. Soprattutto il dibattito evitò con ogni cura che fosse minimamente sfiorata la classe politica che, pure, appariva fortemente implicata nello scandalo. Ancor più si alzò una cortina di colpevole silenzio sul re Umberto I e sui suoi maneggi con la Banca Romana, al punto di decidere di stralciare dagli atti processuali qualsiasi riferimento alla persona e all'operato del sovrano. Sul piano politico la vittima eccellente è Giolitti. La crisi politica che scoppia dopo le assoluzioni porta alle dimissioni di Giolitti (15 dicembre 1893), e al ritorno di Crispi al governo.

La deflagrazione dello scandalo fa approvare in pochi mesi la più volte reiterata proposta di istituire una banca unica per l'emissione e la politica monetaria. Dal 20 dicembre 1892, giorno in cui l'on. Colajanni lo denuncia in parlamento, una parvenza di banca centrale viene istituita con la legge 10 agosto 1893, n. 449. In realtà si tratta di una manovra politica e la Banca d'Italia non è ancora la *banca delle banche* e nemmeno ha l'esclusiva della stampa delle banconote. Non ha poteri effettivi di politica economica e monetaria. L'emissione rimane anzi a condivisa con Banco di Napoli e Banco di Sicilia e solo la legge bancaria del 1936 avrebbe istituito la vigilanza sul credito e la figura del Governatore con relativi poteri concentrando l'emissione in un solo istituto al quale viene conferita l'intera riserva aurea.

In quegli anni Giuseppe Marchiori, Direttore Generale dal 1894 al 1900, iniziò concretamente a emarginare gli interessi degli azionisti privati e ad affermare l'adesione dell'Istituto a obiettivi pubblici. D'altra parte, la Banca rimaneva una società per azioni privata, che esercitava la facoltà di emissione monetaria in regime di concessione.

Parte notevole nell'evoluzione della Banca ebbe poi la nomina, nel 1900, di Bonaldo Stringher²² a Direttore Generale della Banca. In età giolittiana la Banca seppe conciliare, dato anche il quadro economico favorevole, la stabilità finanziaria e quella del cambio con il sostegno all'attività produttiva. Nel 1902 fu raggiunta la vecchia parità della lira con l'oro; da allora l'Italia si comportò come se aderisse al *gold standard* anche se per prudenza non fu mai ufficialmente dichiarata la convertibilità della moneta. Nel 1906 la conversione della Rendita Italiana fu curata con successo dalla Banca; si affermò così

²² Bonaldo Stringher (1854 – 1930) fu Direttore generale e poi primo Governatore della [Banca d'Italia](#) dal 1900 fino alla morte. Nel 1919, succedendo a [Francesco Saverio Nitti](#), fu ministro del Tesoro nel [governo](#) presieduto da [Vittorio Emanuele Orlando](#). Nel 1928, quando venne istituita questa carica, e fino alla sua morte nel 1930, fu il primo Governatore della Banca d'Italia. I trent'anni nei quali, con ruoli diversi, diresse l'Istituzione, richiesero un grande impegno per le difficili questioni di quel lungo periodo: lo sviluppo industriale nazionale, le esigenze finanziarie della [Grande guerra](#) e l'[inflazione](#) successiva, l'unificazione del potere di emettere moneta.

definitivamente la sua funzione di banchiere e quindi di consulente del Governo, ruolo che andava ad aggiungersi a quello precedente di tesoriere.

In parallelo con la ripresa economica e il processo di industrializzazione, il sistema creditizio era cambiato: nello spazio creatosi con la crisi del 1893-94 – che vide il fallimento delle due più importanti banche mobiliari – si sviluppò un sistema nuovo in cui il grosso dell'intermediazione creditizia cominciò a passare dai tre istituti di emissione superstiti (Banca d'Italia, Banco di Napoli e Banco di Sicilia) alle grandi banche miste di recente fondazione (Banco di Roma, Banca Commerciale Italiana e Credito Italiano).

Nel 1907 la Banca d'Italia intervenne efficacemente per arginare una grave crisi finanziaria, stabilendo la propria funzione di prestatore di ultima istanza e consolidando sul campo la propria reputazione. Per agevolare questo compito, il sistema della circolazione fu reso più elastico con una legge varata alla fine dell'anno. Cominciò ad avvertirsi l'opportunità di una funzione di controllo sulle aziende bancarie.

Alla vigilia della prima guerra mondiale la Banca d'Italia rivestiva una posizione centrale nel panorama finanziario nazionale: per l'importanza del suo credito nell'economia del Paese, per l'opera svolta a favore della stabilità finanziaria, per il rafforzamento delle riserve metalliche, per il concorso fornito al Tesoro nella gestione del debito pubblico.

Capitolo Terzo – *Il periodo tra le due guerre e il regime fascista*

§ 1 – La politica sociale del fascismo.

Nell'appendice a *L'occupazione delle fabbriche* che abbiamo più volte citato, Paolo Spriano riporta documenti relativi alle comunicazioni tra industriali in merito alla protesta degli operai. Ne emerge la più assoluta sfiducia del padronato nella politica giolittiana e il convincimento che ormai il sistema è al collasso e che solo un ribaltamento del quadro politico potrà garantire la stabilità dell'ordine sociale. Questa condizione, nell'ottica del padronato, può essere assicurata solo da un governo forte, libero dalle "pastroie" del parlamentarismo, capace di mettere un deciso freno alle masse lavoratrici "ideologizzate" e, in definitiva, "cooperante" nella salvaguardia e promozione della libera iniziativa e del profitto capitalistico.

Invero, nei primi tempi del suo governo, Mussolini, negando le sue origini rivoluzionarie e repubblicane, adottò una linea politica relativamente moderata, chiamò nel governo alcuni ministri provenienti dal partito popolare, confermò l'assoluta intangibilità della Corona e

dei suoi diritti dinastici, si mosse sul piano dell'economia con una visione essenzialmente liberista.

Il varo dell'assicurazione generale di malattia è al momento congelato e, nel contempo, sono adottate misure restrittive nei confronti dei lavoratori agricoli anche se viene riconfermato il ruolo dello Stato che assume l'assistenza fra i suoi compiti primari, mutando non a caso la denominazione di "Istituzioni pubbliche di beneficenza" della legge del 1890 in quella di "Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza" (Ipab)²³, in un quadro di accentuato controllo burocratico, dopo che, da una parte, erano già state soppresse le Commissioni provinciali e il Consiglio superiore dell'assistenza e della beneficenza pubblica voluti da Giolitti nel 1904 e, dall'altra, era stato attribuito al governo il potere di sciogliere le amministrazioni delle singole istituzioni.

Del Regio Decreto 30 dicembre 1923, n. 3184 avente per oggetto "*Assicurazione obbligatoria, contro la invalidità e la vecchiaia per le persone di ambo i sessi*", risultano di particolare interesse gli articoli 15 (Il Consiglio di amministrazione della Cassa nazionale per le assicurazioni sociali è costituito con Regio decreto, promosso dal Ministro per l'economia nazionale, di concerto con quello delle finanze...), 20 (Gli istituti di previdenza sociale sono costituiti, di regola in ogni Provincia), 26 (E' istituita in Roma, presso il Ministero dell'economia nazionale, una commissione arbitrale centrale, per decidere sui ricorsi presentati ai termini del penultimo comma dell'articolo 25), 30 (La vigilanza per l'applicazione del presente decreto è esercitata dal Ministero dell'economia nazionale nei limiti e con le forme stabilite dal regolamento. È data facoltà al Governo del Re di emanare regolamenti speciali per disciplinare le materie demandate dal presente decreto al regolamento ed in genere per l'applicazione del decreto medesimo).

Anche alla luce di tale impostazione si può comprendere lo sviluppo successivo, quando il regime avrebbe fatto sua una scelta di chiaro segno interventista, a partire dalla formulazione della Carta del lavoro del 1927 e soprattutto dopo la grande crisi del 1929²⁴.

La Carta del Lavoro è sicuramente uno dei documenti fondamentali di epoca fascista in quanto ne esprime i valori sociale, il corporativismo, il sindacalismo fascista e la politica economica. Il documento fu preparato e discusso una prima volta il 6 gennaio [1927](#) ma ebbe una certa difficoltà a vedere la luce, per il dibattito in seno alle confederazioni fasciste dei lavoratori e dei datori di lavoro.

²³ R. D. 30 dicembre 1923, n. 2841, "*Riforma della legge 17 luglio 1890, n. 6972, sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*"

²⁴ Cfr. FABIO BERTINI, *Il fascismo dalle assicurazioni per i lavoratori allo Stato sociale*, in *Lo Stato fascista*, a cura di M. Palla, Firenze, La Nuova Italia, 2001, pp. 177-313.

Sebbene esse ritenessero di dover superare la lotta di classe in favore della collaborazione, la distanza fra le diverse posizioni emergenti dal dibattito obbligò il Gran consiglio del fascismo ad assumere un ruolo di mediazione e di moderazione che impose una conciliazione vincolante per tutti, respingendo ad esempio il minimo salariale di categoria e, nel contempo, accogliendo l'indennità di licenziamento, la conservazione del posto di lavoro in caso di malattia e le assicurazioni sociali. Con la Carta del Lavoro del 1927 il regime fascista declinava la propria dottrina politica economica centrata su una visione corporativistica che costituiva un sistema alternativa tanto alla società capitalistica che a quella collettivistica di ispirazione marxista-leninista.

Invero la Carta del Lavoro del 1927 ripercorre il quadro ermeneutico dell'ideologia fascista e più ancora di quella che gli storici hanno definito la "mistica fascista", intesa come fede nell'assoluta verità della dottrina fascista come condizione indispensabile per raggiungere pienamente la grandezza e la potenza della Nazione: il lavoro e l'operosità rappresentano un valore mistico che riscatta la condizione individuale facendola confluire nel supremo interesse dello stato, il sindacato non è un organismo che tutela interessi di parte ma una forza che, in concerto con le forze imprenditoriali e produttrici, concorre alla grandezza e al benessere della Nazione, lavoratori e datori di lavoro sono chiamati a realizzare, pur nella specificità dei ruoli ma con pari responsabilità, la grandezza e la prosperità della patria, lo stato ha il diritto e il dovere di intervenire nei rapporti di lavoro e nelle attività economiche per assicurare, attraverso una legislazione sociale moderna, il miglioramento delle condizioni fisiche, economiche, culturali e spirituali dei lavoratori.

La Carta del Lavoro pone quindi le basi per le riforme sociali realizzate dal fascismo: gli istituti previdenziali a tutela dei lavoratori, i mezzi di sostentamento per la vecchiaia, le indennità di disoccupazione, le garanzie in caso di malattie, le ferie pagate, il massimo di otto ore lavorative, ecc.²⁵

Dopo il 1927 la spesa statale destinata ai fini sociali andò sensibilmente aumentando, in linea con l'evoluzione europea dopo la prima guerra mondiale. Si passò infatti dal 3,9 per cento nel 1922 al 5,5 per cento nel 1927 e al 14,4 per cento nel 1941, mentre il grado di copertura dell'assicurazione relativa alla disoccupazione passa dal 12 per cento al 19 per cento della forza lavoro tra il 1920 e il 1925, per salire, con una cifra inferiore solo a quella di Germania, Gran Bretagna e Norvegia, al 37 per cento del 1940.

Nel caso della copertura contro le malattie, l'estensione appare ancora più marcata, in rapporto a una situazione ancora più difficile, portandosi da circa il 6 per cento del 1920-

²⁵ Cfr. GIUSEPPE PARLATO, *La sinistra fascista*, Bologna, Il Mulino, 2000 pag. 88 e segg.

1925 al 47 per cento del 1940, una cifra non altissima nella media europea ma pari a quella della Francia e della Svezia²⁶.

Dal 1925, superata la crisi del delitto Matteotti consumato nel mese di maggio del 1924 dopo che il deputato socialista aveva pubblicamente denunciato le violenze e i brogli attuati dai fascisti nelle recenti elezioni politiche, fiaccata la velleitaria resistenza dei partiti riuniti sull'Aventino, con un tracotante discorso alla Camera del 3 gennaio 1925, Mussolini gettava la maschera sui suoi reali intendimenti di instaurare saldamente un regime dittatoriale soffocando e abolendo i residui istituti parlamentari

Il 3 gennaio 1925, innanzi alla Camera dei deputati Mussolini era intervenuto per rigettare la responsabilità materiale dell'assassinio di Giacomo Matteotti. Assumendosi la "responsabilità politica, morale e storica" ma non materiale dell'accaduto, Mussolini riuscì a capovolgere la situazione di grave crisi del regime attaccato all'interno dalle opposizioni e all'estero da una forte indignazione della stampa e degli ambienti politici

e con successivi atti formali determinò, come atto finale della secessione dell'Aventino, la decadenza del mandato parlamentare per le opposizioni e la graduale delegittimazione e annullamento delle funzioni democratiche del Parlamento.

Sedata la pericolosa rivolta dell'Aventino, soffocato il regime parlamentare con la pavida e acquiescente complicità della Corona, cui pure sarebbe spettato il dovere istituzionale di difendere le garanzie poste dallo Statuto albertino, Mussolini poteva procedere alla progressiva statalizzazione del regime, comprimendo il ruolo politico dello stesso partito fascista e marginalizzando quanti, al suo interno, avrebbero potuto competere con lui, Duce supremo dell'Italia fascista, nel governo effettivo della Nazione.

Escluso dal governo politico del mondo del lavoro, il partito fascista fu più utilmente collocato nella sfera del contrasto alla povertà e della gestione dell'assistenza secondo modalità d'intervento in genere tradizionali e paternalistiche. Di fronte alla gravità della crisi economica e soprattutto dell'occupazione, il Partito nazionale fascista, al quale, come si diceva, erano stati preclusi molti e fra i più significativi campi di azione politica, dimostrò un'accentuata tendenza a legittimarsi come strumento di politica sociale o, per meglio dire e nonostante le intenzioni, assistenziale e benefica, rispondendo a quei bisogni che la pur crescente copertura previdenziale e mutualistica non era in grado di affrontare e che comunque avevano una forte incidenza in termini d'immagine sull'opinione pubblica.

La situazione negli anni Trenta era di particolare difficoltà per molti strati sociali, così che si rese necessario operare interventi di vario genere, ma principalmente riguardanti beni di

²⁶ Cfr. MAURIZIO FERRERA, *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 35.

prima necessità. Tali interventi, nati come occasionali, divennero ben presto permanenti e furono per diversi anni il terreno privilegiato dell'opera del Partito. Infatti da un'azione circoscritta soprattutto all'assistenza dei bambini poveri, si arrivò all'organizzazione di un'ampia rete di opere di assistenza sociale; queste attività erano gestite, dal 1931, da un ente specifico: l'ente opere assistenziali (EOA). Successivamente, nel 1937, l'opera assistenzialistica assunse un carattere capillare con l'istituzione dell'ente comunale di assistenza (ECA); tale nuovo organismo nasce in una prospettiva di centralismo burocratico, perché legato al Ministero dell'Interno, ma di politicizzazione locale. Emblematica è anche la questione riguardante l'assicurazione obbligatoria di malattia. All'interno della ventiseiesima dichiarazione della "Carta del lavoro" si afferma che *"la previdenza è un'alta manifestazione del principio di collaborazione"* e che *"lo Stato, mediante gli organi corporativi e le associazioni professionali, procurerà di coordinare e unificare quanto più possibile il sistema e gli istituti di previdenza"*.

Si prefigurava così la creazione di specifiche assicurazioni contro malattie professionali e la nascita di un gran numero di casse mutue: aziendali, interaziendali, locali e di categoria. Nell'ambito di un marcato interventismo statale che ha caratterizzato gli anni Trenta si colloca la nascita di diverse organizzazioni con finalità assistenziali. Tra questi particolare importanza rivestirono l'Istituto nazionale fascista per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e l'Istituto nazionale fascista della previdenza sociale che gestivano appunto le diverse forme assicurative e pensionistiche. Anche la politica demografica e familiare evidenzia la matrice del regime che provvedeva all'assistenza mediante un altro ente specializzato: l'Opera nazionale maternità e infanzia (ONMI).

Collegati alla istituzione dell'O.N.M.I. sono i Centri di assistenza materna e infantile che offrono il servizio di un ambulatorio ostetrico e di un consultorio pediatrico, con un nido d'infanzia e una mensa per madri bisognose, cui si aggiungono visite domiciliari e consulenze mediche oltre alla distribuzione di latte artificiale, farine, medicinali.

Sono istituite mense e nidi d'infanzia, inoltre un apposito segretariato sociale vigila sul rispetto, da parte delle aziende, delle norme in favore delle "madri operaie".

Per quanto, in questa fase, la propaganda di regime lasci in secondo piano le esigenze demografiche, il binomio madre-bambino riporta inevitabilmente all'immagine di una donna naturalmente dedita alla maternità e all'allevamento della prole, e alla subordinazione incondizionata all'autorità del marito.

Nel mito della riscoperta – e fraintesa – romanità di regime la nuova donna littoria rimembra il modello della *mater matuta*, di una intramontabile Cornelia che dei suoi figli, *ecce ornamenta mea*, fa gli unici e più autentici gioielli. Né desta stupore l'approvazione

del papa Pio XI, che pure su altri temi si era mostrato critico nei confronti del regime, e il forte richiamo della chiesa cattolica al carattere necessariamente morale e religioso dell'assistenza all'infanzia e alla famiglia.

§ 2 – La riforma bancaria del 1926 e il ruolo della Banca d'Italia

La legge bancaria n.449 del 1893, che istituì la Banca d'Italia, fu di particolare importanza perché ridefiniva il sistema della circolazione cartacea, che fu incentrato sulla copertura metallica dei biglietti e su un limite assoluto di emissione. Inoltre con tale legge furono poste le basi per il risanamento degli istituti di emissione e per il passaggio ad una banca di emissione unica. Con tale legge furono anche introdotte alcune norme che ponevano particolare attenzione sulla tutela dell'interesse pubblico piuttosto che sugli interessi di profitto degli azionisti.

Tuttavia, solo nel 1926, con regio decreto legge del 6 maggio n. 812, convertito dalla legge dalla legge 25 giugno 1926, n. 1262, sono poste le basi del *central banking* in Italia, riconoscendo alla sola Banca d'Italia sia la facoltà di emissione delle banconote sia l'esercizio della funzione di vigilanza sull'attività degli intermediari bancari. Alla Banca d'Italia venivano trasferite riserve e passività per biglietti del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia che, pur rimanendo banche pubbliche, perdevano la natura di istituti di emissione.

Incidentalmente ricordiamo che i provvedimenti di unificazione monetaria e di risanamento bancario sfoceranno, dopo pochissimo tempo, nella dichiarazione di convertibilità della lira che, per quanto di breve durata, era resa possibile solo da quegli stessi provvedimenti innanzi menzionati

L'obiettivo della stabilità del sistema bancario viene ulteriormente rafforzato da una serie di disposizioni che il nuovo provvedimento detta con particolare riferimento alle aziende di credito raccoglitrice di risparmio attraverso lo strumento dei depositi: tali aziende sono obbligate ad accantonare un decimo dei profitti come riserve (fino ad un limite massimo del 25% del capitale) e, qualora possano disporre di depositi per una somma superiore a venti volte l'ammontare del proprio patrimonio, sono altresì tenute ad investire l'eccedenza in titoli di Stato o garantiti dallo Stato - da depositare presso la Banca d'Italia - oppure a versare la suddetta eccedenza in un conto corrente fruttifero presso la Banca stessa. Con la finalità di sostenere la liquidità del sistema e tutelare i depositanti, la legge introduce l'istituto della riserva obbligatoria; è imposto dunque alle banche di depositare a riserva parte delle loro passività senza poterla destinare all'erogazione di credito. Questo provvedimento normativo traccia dunque un diverso assetto istituzionale che permette di

innalzare il grado di fiducia degli operatori nei sistemi finanziari e creditizi. In particolare, la concentrazione delle funzioni di emissione, di vigilanza e di rifinanziamento, sollecitata dalla crisi di instabilità del primo dopoguerra, rappresenta il punto d'arrivo di un percorso durante il quale l'operatore pubblico ha gradualmente acquisito la consapevolezza della esistenza di una stretta relazione tra la gestione ordinata del sistema dei pagamenti, la supervisione delle istituzioni finanziarie ed il prestito di ultima istanza.

Come si vede, l'attenzione della nuova disciplina è rivolta soprattutto alle società ed agli enti esercenti il credito che raccolgono depositi. Restano fuori dall'ambito naturale della legge gli intermediari bancari che pur raccogliendo risparmio non ricorrono al deposito ma allo strumento tecnico del prestito obbligazionario a medio e lungo termine. Si andava in tal modo delineando la distinzione tra aziende di credito e istituti di credito poi recepita dalla legge bancaria del 1936-1938 e fondata sulla lunghezza delle operazioni di provvista. Al ministro per le finanze e, in subordine, al ministro per l'economia nazionale è affidata la governance politica del sistema con il compito di autorizzare l'ingresso sul mercato sia di nuove aziende sia di nuovi istituti, l'apertura di nuove filiali (quando se ne riconoscano l'utilità e la convenienza), le operazioni di fusione tra aziende e, in caso di violazione delle norme alle quali queste ultime avrebbero dovuto adeguarsi, la revoca della autorizzazione medesima.

In definitiva la legge del 1926 era attenta a quelle che oggi si definiscono le esigenze economiche del mercato, individuate allora nell'interesse alla stabilità delle imprese bancarie e alla razionalizzazione del relativo mercato e considerate indispensabili per consentire all'attività bancaria di svolgere la propria funzione al servizio dello sviluppo economico. A partire dal 1927 furono introdotte le norme che per favorire e, in alcuni casi, imporre la fusione tra aziende della categoria valorizzando la funzione di coordinamento e di garanzia mutualistica delle Federazioni fra le Casse attribuendo alle stesse carattere anche coattivo. Il T.U. del 1929 diede vita ad un corpo normativo che completava l'opera avviata dalla legge bancaria del 1926, affinando anzi alcuni istituti che poi sarebbero stati applicati a tutte le imprese bancarie dalla legge bancaria del 1936.

§ 3 – Il crollo di Wall Street e le sue ripercussioni in Europa

Dopo cinque anni di vertiginosi acquisti nella borsa di New York, che avevano visto aumentare il valore azionario di cinque volte rispetto a quello originario, si era creata una bolla speculativa che raggiunse il suo apice alla fine di agosto del 1929 quando l'indice Dow Jones (DJIA, "Dow Jones Industrial Average") registrò il picco di 381,17.

Nei mesi di settembre e ottobre l'andamento azionario cominciò a oscillare sensibilmente fino al 3 settembre 1929. Il valore scese poi velocemente per un mese, perdendo il 17% del suo valore durante il calo iniziale. I prezzi recuperarono poi più della metà delle perdite nella successiva settimana, per poi ripiegare in basso sempre più velocemente fino a giungere al crollo della borsa nel cosiddetto "martedì nero", il 29 ottobre 1929, con perdite inizialmente stimate sui dieci miliardi di dollari dell'epoca e accertate, al termine della crisi, per oltre trenta miliardi. Andarono a vuoto i tentativi di arginare la situazione, con massicci acquisti di azioni da parte di grossi investitori tra i quali la famiglia Rockefeller, perché non fu possibile contenere l'ondata di panico.

Anche se molti storici ed economisti sostengono che in realtà il crollo della borsa fu piuttosto la conseguenza di una contrazione dell'economia statunitense già in atto da qualche tempo, è un fatto che il martedì nero segnò l'inizio della grande depressione con effetti di generalizzato impoverimento di una grande massa di medi e piccoli investitori che, allettati dal miraggio di guadagni speculativi, avevano impegnato tutti i loro risparmi e si erano pesantemente indebitati con il sistema creditizio, conseguentemente in forte sofferenza per l'insolvenza dei debitori.

Il crollo di Wall Street ebbe un forte impatto sull'economia statunitense e mondiale, il declino dei prezzi delle azioni provocò gravi difficoltà macroeconomiche, incluse chiusure di aziende, licenziamenti e altre misure economiche di repressione, e costituì un potente incentivo al consolidamento delle politiche autoritarie di regime, come in Italia, ovvero accelerò il declino delle fragili esperienze democratiche, come avvenne in Germania con la crisi della repubblica di Weimar e l'ascesa del nazismo.

In Inghilterra, per fronteggiare la gravissima disoccupazione che in conseguenza del crollo di Wall Street aveva drammaticamente colpito le classi popolari inglesi, John Maynard Keynes (1883-1946) postulò, con una teoria rivoluzionaria rispetto al tempo e alla consolidata opinione deflazionistica degli economisti di scuola liberale per i quali sarebbe bastata la riduzione della moneta circolante, in sostanza dei salari, per curare le società dalla crisi, un deciso e diretto intervento degli stati per risollevare l'economia dalla stagnazione e sostenere l'occupazione. Ciò avrebbe richiesto incisive misure di spesa pubblica anche a costo di affrontare un aumento del deficit di bilancio, per creare reddito, dunque potere d'acquisto, e in tal modo incentivare la conseguente domanda di beni. La visione keynesiana, pur mantenendo un nocciolo unitario assimilabile ad alcune esperienze maturate durante la Grande guerra di fronte all'esigenza di controllare l'economia per indirizzare la produzione bellica, fu "recepita" con caratteri e dinamiche diversi da stato a stato, da regime a regime e assunse differenti denominazioni, *New Deal*,

planismo, programmazione, corporativismo, accomunate dall'intento di realizzare uno Stato regolatore come risposta a processi di cambiamento sovranazionali, uno Stato che, superando sia il capitalismo liberale che il collettivismo sovietico, si mostrasse capace di assumere tra i suoi compiti il governo dell'economia con la collaborazione delle rappresentanze degli interessi, la realizzazione della piena occupazione, una redistribuzione della ricchezza e dei redditi, la sicurezza sociale dei cittadini. La differenza risiede nel fatto che nei regimi fascisti, in Italia come in Germania, prevalsero il dirigismo nella lotta alla disoccupazione con il fine precipuo di guadagnare consenso e soprattutto di attuare il riarmo nonché l'inclusione autoritaria attuata mediante l'organizzazione del tempo libero e una accelerata irreggimentazione delle masse. Nei Paesi democratici, invece, si pose in primo piano il raggiungimento del benessere, la redistribuzione della ricchezza, una certa equità e, quindi, l'inserimento pieno delle classi subalterne dentro il perimetro della cittadinanza grazie al riconoscimento dei diritti sociali²⁷. Mentre negli Stati Uniti si inaugurava un nuovo corso per riavviare l'economia e nello stesso tempo per ridare dignità a masse di uomini e donne "dimenticati", in Europa si doveva fronteggiare, sull'onda lunga della crisi economica, una crescente delegittimazione delle classi dirigenti. Le strategie adottate nei Paesi di più consolidata democrazia poggiavano innanzi tutto sulla costruzione di ampie alleanze politiche tra le forze progressiste che consente di assorbire il conflitto sociale, riconoscendone le ragioni e la legittimità e nel contempo attribuendo ai governi strumenti atti a incanalarlo verso un deciso progresso dei diritti di cittadinanza.

In questo quadro rientravano, tra l'altro, interventi in materia fiscale fondati sul criterio di una significativa progressività che consentiva il finanziamento di interventi pubblici per l'occupazione e una redistribuzione della ricchezza a favore dei più svantaggiati, riforme della legislazione di sostegno alle madri senza per altro cedere alla deriva familistica e discriminatoria cara ai regimi fascisti.

Se nei paesi di consolidata tradizione democratica le esperienze di piano, comunque esse fossero denominate, rappresentarono un tentativo politico fronteggiare le ricorrenti crisi del capitalismo liberale mediante una feconda sinergia tra politica sociale e politica economica promossa dai governi, di ben altro tenore furono le soluzioni adottate in paesi a vocazione autoritaria come l'Italia anche nel silenzio quando non addirittura nell'acquiescenza, invero stupefacente, di strati dell'opinione pubblica di ispirazione

²⁷ Cfr. LEONARDO PAGGI 1989, *Strategie politiche e modelli di società nel rapporto Usa-Europa (1930-1950)*, in AA.VV., *Americanismo e riformismo. La socialdemocrazia europea nell'economia mondiale aperta*, a cura di Leonardo Paggi, Giulio Einaudi Editore, Torino, 1989, pag. 4 e segg.

democratica e progressista sempre più convinta che il pluralismo liberale fosse incapace di intraprendere la strada della modernizzazione delle relazioni sociali e della legislazione sul lavoro di cui il regime fascista sembrava farsi paladino e che, benché calata dall'alto in modo autoritario, sembrava in grado di assicurare un nuovo e più efficace livello di protezione sociale dei lavoratori.

L'espansione delle politiche sociali negli anni Trenta è un carattere comune sia al fascismo – e con le peculiarità che vedremo anche al nazismo – che ai regimi democratici giacché in entrambi i sistemi è opinione condivisa che sia necessario porre in essere misure di spesa pubblica per sostenere – e controllare – le imprese e per alleviare gli effetti della crisi sui salari e, di conseguenza, sulla pace sociale.

Le analogie non vanno oltre, giacché per Mussolini la lezione che viene dalla crisi del 1929 è che essa costituisce non un tanto una transitoria patologia interna al sistema capitalistico quanto piuttosto una mortale patologia del sistema stesso.

Infatti, le grandi banche miste che avevano finanziato lo sviluppo industriale italiano erano state travolte dalla grande crisi; esse avevano effettuato ogni genere di operazione finanziaria a favore dell'industria ed erano entrate in possesso di ingenti pacchetti azionari delle società operative mentre le industrie erano protese ad effettuare scalate alle maggiori imprese bancarie. Si rendeva pertanto indispensabile il salvataggio da parte dello Stato che avviene attraverso una serie di convenzioni tra le banche interessate, il Governo e la Banca d'Italia, convenzioni che mantenute riservate quando non segrete, si realizzarono nel periodo 1931-1934²⁸.

L'unica cura possibile è dunque una regolazione piena, organica e totalitaria della produzione da attuarsi in teoria mediante l'instaurazione del regime corporativistico, in pratica mediante il controllo diretto dell'economia nazionale da parte dello stato attraverso appositi enti, quali l'Istituto Mobiliare Italiano (I.M.I.), istituito nel 1931 e l'Istituto per la Ricostruzione Industriale (I.R.I.), istituito nel 1933²⁹.

²⁸ La prima tappa dell'intera operazione fu realizzata nel 1931 e portò al trasferimento delle partecipazioni industriali dalle banche (Banca Commerciale e Credito Italiano) a società finanziarie con la conseguente separazione, sul piano formale, tra aziende di credito vera e propria e attività di partecipazione. Il modello operativo adottato finiva per rovesciare sulla collettività il costo dell'acquisizione delle partecipazioni e consentiva di far giungere attraverso le finanziarie alle banche il flusso di denaro fresco necessario per ristabilire la loro liquidità e la loro stabilità.

Con le convenzioni inoltre le banche si impegnavano a non assumere più partecipazioni e a svolgere solo l'attività di credito commerciale. Le banche miste cessavano di essere banche holding e costituivano il loro modello nel credito ordinario in genere a breve.

Si incomincia dunque nel 1931 a separare, a togliere quel legame che univa le banche alle industrie perché il finanziamento a medio e lungo termine alle industrie era ormai precluso alle banche miste che fino a quel momento lo avevano concesso.

²⁹ Cfr. CASTRONOVO VALERIO. *Storia Economica d'Italia – dall'Ottocento ai giorni Nostri*, op. cit., pag. 304: *L'istituzione dell'I.M.I. e dell'I.R.I. conferì allo stato il controllo diretto di una*

L'organizzazione dell'IMI fu di tipo imprenditoriale, l'istituto poteva raccogliere denaro attraverso la sottoscrizione di obbligazioni essendo vietata ad esso la raccolta attraverso i depositi. Infatti l'oggetto dell'IMI era quello di concedere finanziamenti di durata massima decennale e di acquisire partecipazioni nelle industrie. Lo Stato creava così una struttura imprenditoriale che perseguiva l'interesse pubblico insito nell'erogazione di finanziamenti alle imprese, operando secondo logiche imprenditoriali che precludevano la possibilità che la stessa si trasformasse in uno strumento di salvataggio.

Parallelamente, nel 1933, veniva creato l'I.R.I. articolato in due sezioni: la sezione finanziamenti, che poteva erogare crediti di durata anche ventennale, integrando così le competenze dell'IMI, e la sezione smobilizzi industriali che succedeva all'istituto di liquidazione nelle posizioni creditorie e debitorie e nelle partecipazioni azionarie.

La Banca d'Italia era così liberata dal gravoso compito di organo necessario dei salvataggi che in precedenza aveva dovuto svolgere; veniva, in altri termini, reciso ogni legame tra Banca d'Italia e sistema delle imprese, escludendosi in via definitiva la possibilità di coinvolgere la prima nelle vicende dei salvataggi industriali. Per effetto di questa operazione l'IRI si trovò ad essere proprietario di oltre il 40% del capitale azionario italiano risultando così la più grande holding del paese.

Un aspetto non marginale di questa politica di grandezza destinata a vivacizzare l'economia all'indomani della grande depressione si rileva anche nella progettazione ed esecuzione di grandi opere per il recupero dei territori e la valorizzazione urbanistica delle città.

A mero titolo esemplificativo ricordiamo la notevole estensione della rete stradale e autostradale, l'elettrificazione delle grandi direttrici della rete ferroviaria, la bonifica dell'area archeologica dell'Urbe con la costruzione del viale dell'Impero, oggi dei Fori Imperiali, imponente scenografia per celebrare i fasti del regime, inaugurato nel 1932 in occasione del decennale della rivoluzione fascista, la bonifica delle paludi pontine e la edificazione in tempi da record della città di Sabaudia, la costruzione delle stazioni ferroviarie di Firenze e Milano, del palazzo del Banco di Napoli e delle Poste nella città partenopea. Senza dimenticare l'adozione generalizzata nella costruzione di edifici pubblici e privati, nelle città come nei più piccoli paesi, dell'architettura razionalista di Piacentini intesa come icona monumentalista di una nuova civiltà italiana totalmente fascistizzata.

parte considerevole del sistema bancario e consolidò la presenza della mano pubblica nell'industria di base e in alcuni servizi di primaria importanza (miniere, petrolio, elettricità, siderurgia, assicurazioni, telefoni.)

La progressiva e crescente dilatazione del controllo statale sull'economia nazionale, spaziando dalla siderurgia alla meccanica civile e militare, dalla cantieristica alla produzione tessile, dalla produzione energetica a quella automobilistica ecc., comporterà una corrispondente autoreferenzialità della politica economica nazionale che perderà di vista le reali condizioni degli impianti, delle infrastrutture, della capacità produttiva con conseguenze deleterie come i piani per lo sviluppo autarchico e la tragica sottovalutazione dell'effettivo potenziale bellico del Paese³⁰.

Con l'avvento del nazionalsocialismo (1933) la Germania si avvia su un piano di ristrutturazione dell'economia analogo a quello delineato in Italia da Mussolini al quale per altro Hitler si ispira con ammirazione. Tra il 1933 e il 1938 lo stato finanzia un imponente piano di opere pubbliche, centralizza la produzione e distribuzione delle derrate alimentari e dei beni di consumo destinati a salvaguardare il tenore di vita della popolazione, intensifica la produzione e lavorazione delle materie prime per ridurre la dipendenza dall'estero, in un quinquennio consegue il pratico azzeramento del numero dei disoccupati che ancora nel 1933 erano oltre sei milioni, vara un piano fiscale per aiutare le famiglie in difficoltà economiche³¹.

In definitiva le politiche sociali del fascismo e del nazismo sono sorrette da una visione totalitaria fondata sul trinomio "popolazione – consenso - potenza" in cui non vi è né vi può essere spazio per le libertà individuali e per qualsiasi rappresentanza democratica.

Le politiche sociali varate da Hitler assumono un profilo sinistro se lette alla luce delle loro perverse connessioni con le dottrine razziste ed eugenetiche e della tragedia globale alla quale esse portarono fino alla definitiva sconfitta dei due regimi: la sottomissione alla razza ariana delle razze ritenute inferiori, la eutanasia riservata agli handicappati e ai malati mentali, la soluzione finale con il genocidio delle etnie, come quella ebrea, ritenute corruttrici della purezza di sangue e di cultura della superiore razza germanica. L'Italia fascista sembra, almeno fino a un certo punto, alquanto defilata rispetto alla strategia hitleriana anche se non si può tacere la macchia indelebile delle leggi razziali volute da Mussolini e promulgate nel 1938 con la pavida e colpevole acquiescenza di Vittorio Emanuele III e la attiva partecipazione delle bande nere repubblicane nel rastrellamento di cittadini italiani di origine ebraica consegnati ai tedeschi e avviati ai campi di concentramento.

§ 4 – La riforma del 1936

³⁰ Cfr. ALESSIO GAGLIARDI, *Il corporativismo fascista*, Editori Laterza, Bari – Roma 2010.

³¹ Cfr. GUSTAVO CORNI, *La politica agraria del nazionalsocialismo 1930-1939*, Franco Angeli Editore, Milano 1989, pag. 119

Come abbiamo visto, in uno scenario tendenzialmente inflazionistico si era giunti già nel 1926 alla decisione del governo fascista di rivalutare la lira, deflazionando l'economia. Come parte di questo piano di stabilizzazione monetaria e di ritorno all'oro, attuato dalla Banca d'Italia, nonostante i dubbi di Stringher sui forti rischi deflativi dell'operazione, nell'arco di un triennio furono introdotte importanti riforme. Alla Banca d'Italia fu attribuito il monopolio delle emissioni e affidata la gestione delle Stanze di compensazione, snodi centrali di un moderno sistema dei pagamenti. Fu anche varata una legge per la tutela del risparmio: furono stabiliti per le banche obblighi speciali, fra cui un capitale minimo, e attribuiti alla Banca d'Italia nuovi poteri di controllo, primo nucleo della funzione di vigilanza creditizia. L'opera di riforma fu completata nel 1927-28 con la fissazione della nuova parità aurea della lira e il ripristino della convertibilità in oro o in divise estere convertibili (gold exchange standard), l'obbligo di mantenere una riserva in oro o in divise convertibili non inferiore al 40 per cento della circolazione, la ridefinizione dei rapporti con il Tesoro.

Per effetto di questi provvedimenti, l'Istituto, abbandonando il vecchio ruolo di "banca di circolazione", veniva ad assumere funzioni di vera e propria banca centrale e di organo di controllo del sistema creditizio con una forte accentuazione del suo carattere sostanziale di ente pubblico. Nel 1928 fu approvato il nuovo Statuto, che istituiva la figura del Governatore, posto al vertice del Direttorio (composto da Governatore, Direttore Generale, Vicedirettore Generale); la responsabilità per la manovra del tasso di sconto passò dal Consiglio superiore al Governatore, sempre previa approvazione del Governo. Morto Stringher nel 1930, la direzione della Banca passò a Vincenzo Azzolini, proveniente dal Tesoro.

Nel pieno della Grande Depressione, la svalutazione della sterlina (settembre 1931) e di gran parte delle altre monete equivalse di fatto a un'ulteriore rivalutazione della lira. Si accentuò il carattere deflativo della politica italiana e pesanti furono le conseguenze sull'attività economica e sul sistema finanziario. Lo Stato e la Banca centrale salvarono dal tracollo le maggiori banche miste, gonfie di partecipazioni azionarie sempre più svalutate. La Banca d'Italia si trovò con un attivo fortemente immobilizzato e quindi nell'impossibilità di manovrare ulteriormente, situazione che, come si diceva prima, portò alla istituzione prima dell'I.M.I. e poi dell'I.R.I.

A metà degli anni Trenta le tensioni che avrebbero portato al nuovo conflitto mondiale si manifestarono sul piano monetario e valutario nella cessazione di fatto della convertibilità della lira in oro e nella sospensione dell'obbligo della riserva aurea (che non verrà più ripristinato).

È in questo ambito, mentre l'Italia si prepara alla guerra che Mussolini reputa inevitabile e che nel 1935 trova il suo primo avviso nella campagna per la conquista dell'Etiopia con la ferma condanna delle potenze democratiche e della Società delle Nazioni, che in ambito I.R.I. viene predisposta la riforma bancaria del 1936.

Il regio decreto legge 12 marzo 1936 convertito con modificazioni nella legge 7 marzo 1938 n.141, muovendo dalle premesse poste dalla precedente riforma del 1926, riformò in maniera integrale ed unitaria il sistema bancario italiano. Il decreto legge poggiava su tre punti essenziali: l'istituzione di un organismo statale avente funzioni di alta vigilanza e di direzione politica dell'attività creditizia, la introduzione della specializzazione istituzionale, temporale ed operativa degli enti di credito con la separazione tra banche operanti a breve termine e quelle operanti a medio lungo termine, infine l'affermazione del principio di totale separazione tra banche ed industria con il divieto per le prime di assumere partecipazioni in imprese industriali e commerciali. In definitiva il principio era che chi eroga credito non può essere socio del creditore a conferma che lo scopo preminente della riforma era di sottoporre il sistema creditizio a un diretto controllo dello stato con chiari intenti dirigisti coerenti con la politica generale del regime.

I punti salienti della riforma possono essere così riassunti.

In primis, come espressamente indicato al primo articolo del decreto legge riconvertito,

“La raccolta del risparmio fra il pubblico sotto ogni forma e l'esercizio del credito sono funzioni di interesse pubblico regolate dalle norme della presente legge.

Tali funzioni sono esercitate da istituti di credito di diritto pubblico, da banche di interesse nazionale, da casse di risparmio e da istituti, banche, enti ed imprese private a tale fine autorizzati.”

In secondo luogo furono istituiti nuovi organi ad hoc: un comitato dei Ministri, con compiti di governo politico-amministrativo del credito e un Ispettorato per la tutela del risparmio, con compiti di vigilanza sugli enti creditizi.

Di conseguenza, alla Banca d'Italia era assegnato il controllo sulle banche e sugli istituti di credito speciale dando attuazione alle decisioni prese dal comitato dei ministri.

La Banca d'Italia assumeva una pubblicistica in quanto “Istituto di diritto pubblico”. Fu rafforzato il suo ruolo di Banca centrale e le venne attribuita la denominazione di "Istituto di emissione" con il compito di emettere biglietti, non più in forza di concessione governativa, ma come propria funzione istituzionale.

A definitiva liquidazione del modello di “banca mista” l'esercizio del credito ordinario a breve termine, riservato alle banche commerciali, era separato da quello a medio e lungo

termine affidato principalmente agli istituti di credito speciale. Questa separazione venne imposta sulla spinta emotiva originata dalle esperienze negative delle banche 'miste' di tipo tedesco e fu per molto tempo rigorosissima. In seguito una serie di deroghe allargò gradualmente l'operatività oltre il breve termine delle banche commerciali, che poterono destinare ai prestiti di durata superiore ai 18 mesi una percentuale dei loro depositi.

Banco di Napoli, Banco di Sicilia, Banca nazionale del lavoro, Istituto bancario San Paolo di Torino, Monte dei Paschi di Siena furono qualificati come istituti di credito di diritto pubblico con personalità giuridica pubblica e riserva al governo di provvedere alla nomina degli amministratori³²

Banco di Roma, Banca Commerciale Italiana, Credito Italiano assunsero la qualifica di banche di interesse nazionale costituite in forma di Società per Azioni e caratterizzate da una diffusione di sportelli su scala nazionale. I pacchetti azionari di controllo di queste banche erano posseduti dallo Stato attraverso l'IRI e, per statuto, alle sedute dei loro consigli d'amministrazione assisteva un rappresentante della Banca d'Italia.

Infine, la costituzione di nuove banche e l'apertura di ulteriori dipendenze richiedeva l'autorizzazione della banca centrale alla quale era attribuito il potere di detenere l'albo delle aziende di credito e definire caso per caso il capitale necessario.

La Legge Bancaria poneva il proprio fondamento su tre criteri basilari: il pluralismo, la specializzazione, la separatezza.

Il pluralismo è da intendersi come "pluralità" di enti creditizi, aventi natura giuridica, caratteristiche strutturali e finalità diverse. Accanto agli enti creditizi con fini di lucro (banche costituite in forma di S.p.A.) si trovavano enti creditizi pubblici (Istituti di credito di diritto pubblico, Banche di interesse nazionale, Casse di risparmio) ed enti creditizi con funzioni mutualistiche (Banche popolari, Casse rurali e artigiane).

La specializzazione era concepita in termini di specializzazione per scadenze, da cui derivava la distinzione tra aziende dedite alla raccolta del risparmio a breve termine (aziende di credito ordinario) e aziende dedite alla raccolta del risparmio a medio e lungo termine (istituti di credito speciale). In questo senso possiamo distinguere una specializzazione settoriale, ossia per destinazione del credito a specifici settori economici, da cui derivava la distinzione tra credito fondiaria (erogato da Istituti di credito fondiario), credito agrario (concesso da Istituti di credito agrario), credito mobiliare, ecc.; e una specializzazione territoriale, ovvero per area geografica di operatività, da cui discendeva la distinzione tra banche a carattere nazionale, interregionale, provinciale, ecc.

La separatezza, infine, doveva essere realizzata attraverso l'imposizione di una severa

³² Nel 1953 fu aggiunto il Banco di Sardegna

disciplina in tema di partecipazione delle banche al capitale delle imprese.

La riforma bancaria del 1936 rimase sostanzialmente in vigore anche dopo la caduta del fascismo e la fine della guerra. Con il decreto legge del capo provvisorio dello stato n. 691 del 17 luglio 1947 venne istituito il Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio (CICR), a cui passarono tutte le attribuzioni in precedenza riservate al Comitato dei Ministri. Al CICR, presieduto dal Ministro del Tesoro, venne attribuita l'alta vigilanza in materia di tutela del risparmio, in materia di esercizio della funzione creditizia e in materia valutaria. Alla Banca d'Italia, invece, vennero assegnate le funzioni dell'Ispettorato e, quindi, l'esercizio dell'attività di vigilanza.

In seguito a tali modifiche il nostro sistema creditizio si caratterizzò come un ordinamento gerarchico assoggettato a penetranti controlli e contrassegnato dalla massima protezione offerta agli enti creditizi. A questi, infatti, dietro preventiva autorizzazione della Banca d'Italia veniva riservato in via esclusiva l'esercizio dell'attività bancaria.

Fino agli inizi degli anni Ottanta, l'ordinamento creditizio italiano rimase pressoché immutato. La ragione di tale staticità va individuata nelle condizioni di relativa tranquillità e sicurezza in cui operava il sistema bancario.

L'intermediazione finanziaria era affidata in maniera pressoché esclusiva alle aziende di credito e agli istituti di credito speciale, che insieme convogliavano il risparmio delle famiglie verso forme produttive di impiego. La scarsa presenza di altri intermediari finanziari e la rigida disciplina in materia di autorizzazioni all'ingresso di nuove banche sul mercato italiano riducevano fortemente la concorrenza neutralizzando in particolare quella delle banche estere e offrivano stabilità alle banche nazionali.

Capitolo Quarto – *Il secondo dopoguerra*

§ 1 – La ricostruzione e il ruolo della Banca d'Italia

Alla fine del conflitto bellico che aveva lasciato l'Italia prostrata materialmente e moralmente l'altissima svalutazione aveva praticamente annullato la valuta.

Ne era scaturita una condizione di povertà generalizzata, di distruzione del residuo risparmio delle famiglie con collegati fenomeni di accaparramento dei beni di consumo e di borsa nera. Il regime fascista aveva portato la nazione alla miseria.

L'idea di un massiccio intervento pubblico a sostegno dell'economia e della ricostruzione per la ripresa industriale in Occidente e segnatamente nell'Europa devastata dal conflitto bellico, anche in considerazione dell'esigenza di fronteggiare il blocco degli stati

comunisti in quella che già veniva definita la “guerra fredda”, prese corpo nel cosiddetto European Recovery Program (E.R.P.), meglio conosciuto come piano Marshall³³.

Se il piano Marshall costituiva il complesso degli aiuti forniti dagli Stati Uniti all’Europa occidentale che, secondo gli accordi di Yalta, rientrava nella sfera d’influenza americana, più significativo, sotto il profilo di una innovativa strategia di governo mondiale dell’economia idonea a scongiurare i rischi di un nuovo dirigismo totalitario, fu il contributo offerto dall’economista e sociologo britannico Sir William Beveridge (1879-1963), convinto assertore delle teorie di Keynes con cui collaborò, che nel 1942, cioè nel pieno del conflitto bellico, aveva presentato al primo ministro Churchill un rapporto sulla "sicurezza sociale e i servizi connessi" meglio conosciuto come "Rapporto Beveridge" che fu il punto di partenza per la nascita del moderno welfare state nel Regno Unito e di una radicale riforma del sistema di previdenza pubblica.

Il consenso popolare che per molti anni aveva incontestabilmente circondato i regimi fascisti, secondo Beveridge, era in larga misura dipeso dalla loro capacità di affermarsi sul terreno della integrazione sociale. Vinta la guerra e abbattuti i dittatori, denunciate le atrocità dei regimi e i loro crimini contro l’umanità, ora occorreva “vincere la pace” dimostrando il valore positivo della democrazia e della cittadinanza attiva, del libero e responsabile esercizio dei diritti e dei doveri in una società di uguali.

Il punto centrale del Rapporto si rinviene nella declinazione del concetto di sicurezza sociale che, superando ogni interesse di categoria, postula una feconda interazione tra gli interventi pubblici e quelli privati.

³³ *Progetto di vasta ricostruzione dei Paesi europei devastati dalla Seconda guerra mondiale, il Piano Marshall, dal nome del segretario di stato USA, fu messo in atto dagli Stati Uniti nel giugno del 1947. Il piano rappresentò una svolta nella politica americana per la ricostruzione, con il superamento dell’approccio disorganico che aveva caratterizzato i programmi di sostegno alimentare – messi in atto con il Government Aid and Relief in Occupied Areas – e la definizione di una strategia effettiva per promuovere la ripresa economica del continente europeo. Inizialmente rivolto all’URSS e ai Paesi dell’Europa orientale, il piano di aiuti venne limitato, in seguito al rifiuto sovietico, ai Paesi dell’Europa occidentale e alla Germania Ovest. Nell’aprile del 1948 il presidente statunitense Truman istituì l’Economic Cooperation Administration (ECA), ente incaricato di definire le politiche di aiuto, e l’European Recovery Program (ERP), che aveva il compito specifico di gestire gli stanziamenti all’interno di ciascun Paese. Il piano venne avviato nella primavera del 1948 e si concluse formalmente nel giugno 1952, anche se, di fatto, terminò la propria attività nella primavera del 1951. Si ebbero risultati positivi nel rilancio dell’iniziativa imprenditoriale, nel consolidamento di una logica concorrenziale e nell’apertura commerciale, nonché nella promozione dell’integrazione tra le economie europee. Per rispondere alle pressioni provenienti dagli USA a favore di una maggiore integrazione, i governi europei beneficiari del programma istituirono nel 1948 l’Organizzazione per la Cooperazione Economica Europea (OECE). Sotto il profilo quantitativo, il piano comportò uno stanziamento di 17 miliardi di dollari, che vennero erogati nell’arco di un quadriennio.*

Cfr. [www.treccani.it/.../piano-marshall %28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/](http://www.treccani.it/.../piano-marshall_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/)

Diversamente dai regimi totalitari, gli stati democratici devono non solo perseguire il benessere individuale e sociale dei cittadini ma porsi l'obiettivo etico di restituire a tale benessere caratteri imprescrittibili di libertà e dignità, assicurando sostanzialmente e non formalmente, come era stato nei regimi totalitari, l'autonomia degli individui e dei soggetti collettivi di rappresentanza sociale.

Dopo l'8 settembre 1943, con il Paese spaccato in due, la Banca d'Italia, come le altre istituzioni del Paese, aveva vissuto momenti particolarmente critici. L'amministrazione fu divisa in due; furono istituiti sia al Nord, nella Repubblica Sociale, che al Sud, nel Regno d'Italia, dei regimi commissariali. Con la nomina nel gennaio del 1945 del nuovo Governatore nella persona di Luigi Einaudi, futuro primo presidente della Repubblica³⁴, persona di cui era proverbiale l'attitudine alla parsimonia e alla lotta degli sprechi³⁵, la situazione cominciò a migliorare fino a normalizzarsi all'indomani della Liberazione.

Diversamente da quanto era avvenuto nel primo dopoguerra, la riconversione dell'economia non comportò problemi di stabilità delle banche che, per effetto della precedente riforma, non erano appesantite da rilevanti immobilizzi.

Differente era invece la situazione della lira, già pesantemente svalutata, e dell'inflazione che, dal 1946, riprese a crescere.

Tra il 1945 e il 1948, grazie al forte impulso voluto da Einaudi, fu varato un vasto e organico piano di risanamento monetario che prevedeva alcuni passaggi fondamentali;

³⁴ Luigi Einaudi (1874 – 1961), intellettuale ed economista di fama mondiale, è uno dei padri della [Repubblica Italiana](#). Inizialmente vicino agli ambienti del socialismo piemontese, Einaudi se ne discostò per assumere posizioni di più netto liberismo economico. Nel 1919 fu nominato senatore del Regno, carica che mantenne fino al referendum istituzionale del 1946. Dopo l'approvazione della legge elettorale "Acerbo" del 1923 e dopo il delitto Matteotti (1924), Einaudi assunse posizioni critiche nei confronti del fascismo e venne estromesso dall'attività pubblicistica oltre che dall'insegnamento universitario.

Al Senato votò contro la legge elettorale, che sanciva la lista unica formata dal [Gran consiglio del fascismo \(1928\)](#); non partecipò alla votazione per la ratifica dei [Patti Lateranensi](#) e votò contro l'ordine del giorno favorevole alla [Guerra d'Etiopia](#) e contro le [leggi razziali del 1938](#).

Dopo un breve rientro nella vita pubblica all'indomani della caduta del fascismo il 25 luglio del 1943, con la costituzione della repubblica di Salò dopo l'armistizio dell'8 settembre, fu costretto ad espatriare in Svizzera dove intrattenne intensi rapporti con gli antifascisti, tra i quali Ernesto Rossi e Altiero Spinelli autori del "Manifesto di Ventotene", la "magna charta" dell'europesismo.

Mantenne l'incarico di Governatore della Banca d'Italia dal 1945 al maggio del 1948; dopo il referendum istituzionale del 2 giugno 1946 dal quale nacque la repubblica italiana fu deputato all'assemblea costituente. Pur proclamando la sua preferenza per l'istituto monarchico fu eletto dal primo parlamento uscito dalle elezioni politiche generali del 18 aprile 1948, presidente della repubblica in sostituzione del napoletano Enrico de Nicola, capo provvisorio dello stato.

³⁵ È noto l'aneddoto secondo cui, durante un pranzo al Quirinale con Ennio Flaiano, Mario Pannunzio e la redazione de *Il Mondo*, giunti alla frutta il presidente Einaudi, constatata la grandezza dei frutti, chiese ai commensali se c'era qualcuno disposto a dividere con lui una pera.

fu avviata una decisa azione per tenere sotto controllo l'inflazione³⁶ e, per necessità legate al controllo monetario, venne rivisto il sistema della riserva obbligatoria nel 1947. Il coefficiente di riserva era stabilito da un nuovo organismo, il Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio (CICR), presieduto dal ministro del Tesoro. La riforma andò ad agire in maniera diretta sulle aspettative per fermare la crescita del livello dei prezzi, così facendo evidenziava l'obiettivo principale dell'autorità monetaria, ovvero combattere l'inflazione.

Fu, inoltre, ristabilito un preciso limite al finanziamento monetario dello stato riportando sotto controllo l'indebitamento pubblico che non poteva superare il 15% delle spese previste in bilancio. Iniziò la liberalizzazione del commercio dei cambi e, dopo la svalutazione del novembre 1947, scomparve il doppio mercato dei cambi. Venne creato l'Ufficio Italiano dei Cambi per la gestione delle transazioni valutarie. L'Italia avrebbe fatto parte in seguito dell'Unione Europea dei Pagamenti, creata nel 1950. Si procedette al riordino della vigilanza che, dopo la soppressione dell'Ispettorato creato nel 1936, fu assegnata istituzionalmente alla Banca d'Italia mentre la responsabilità politica in materia fu attribuita al Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, alle cui sedute partecipava anche il Governatore.

Un passaggio significativo dell'opera di risanamento fu l'ingresso dell'Italia, nel 1946, nella comunità finanziaria internazionale i cui istituti erano stati fissati negli "accordi di Bretton Woods".

Nel luglio del 1944, presso la località di Bretton Woods (USA) si era tenuta la conferenza monetaria e finanziaria delle Nazioni Unite, nella quale, alla presenza dei delegati di quarantaquattro nazioni, furono poste le basi del sistema monetario internazionale del dopoguerra. In quell'occasione furono introdotti due organismi, il Fondo Monetario Internazionale (FMI) e la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo, che successivamente confluì nel gruppo della Banca Mondiale. Obiettivo della conferenza era ricostruire il meccanismo di scambi internazionali, venuto meno con la Seconda guerra mondiale e, indebolito già prima del conflitto dall'ondata protezionistica e dalle svalutazioni competitive avvenute durante la grande depressione. All'indomani della guerra la situazione era duplice: da un lato vi erano gli USA che risultavano essere la prima potenza militare ed economica con un importante credito vantato nei confronti della comunità internazionale; dall'altro l'Europa presentava una situazione opposta in quanto sia il territorio che l'economia (quest'ultima appesantita dalla ricostruzione) erano devastati dalla guerra.

³⁶ Cfr. CAMA GIAMPIERO, *La Banca d'Italia*, Casa Editrice Il Mulino, Bologna 2010

Nel 1948 a Luigi Einaudi successe, quale Governatore della Banca d'Italia, Donato Menichella (1896-1984), già direttore generale dell'I.R.I. e braccio destro del presidente, il casertano Alberto Beneduce. La riforma bancaria del 1936, imperniata sul principio della separazione tra banca e impresa, fu sostanzialmente ispirata e predisposta da Donato Menichella e a lui si deve la fondazione dello SVIMEZ (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno) e la nascita di "nuovo meridionalismo", fondato sull'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Segno tangibile e relevantissimo di questa filosofia fu la nascita, nel 1950, della Cassa per il Mezzogiorno che, con la chiusura del Piano Marshall, avrebbe operato come collettore dei finanziamenti della Banca Mondiale a favore di investimenti nelle aree depresse del pianeta. Con le sue dimissioni nel 1960, Donato Menichella fu nominato Governatore onorario, riconoscimento che da allora fu riservato a tutti i suoi successori.

Gli anni Cinquanta furono per l'Italia un periodo di sviluppo economico sostenuto, in un contesto di stabilità monetaria. La scelta dell'apertura internazionale, che introdusse salutari stimoli concorrenziali nel nostro sistema economico, fu consolidata con l'adesione alla Comunità Economica Europea (1957) e con l'introduzione (1958) della convertibilità della lira in altre valute per i non residenti (convertibilità esterna).

Menichella fu fedele attuatore dell'art. 47 Cost. (*la Repubblica tutela il risparmio*) e puntò a garantire le condizioni di lungo periodo che favoriscono il processo di accumulazione senza mai abbandonare il controllo della moneta. Gli strumenti della politica monetaria prevedevano la modifica di saggi di sconto e anticipazione e il controllo del credito. La liquidità in eccesso fu riassorbita periodicamente mediante l'emissione di titoli pubblici. L'obiettivo fondamentale dell'attività di vigilanza fu di evitare che vi fossero ancora episodi di immobilizzo degli attivi bancari. Inoltre si puntò a far combaciare la struttura del sistema bancario con quella del sistema industriale: per questo motivo erano viste di buon occhio le piccole banche perché considerate più vicine alle imprese minori. Non v'è dubbio che una siffatta politica abbia costituito una delle leve, se non la principale, del dinamismo dell'economia italiana e di quello che definito il miracolo italiano. Con la nomina a Governatore della Banca d'Italia di Guido Carli, avvenuta nel 1960, vi fu una graduale evoluzione del quadro strutturale dell'economia nazionale. Il sistema del credito aveva ora il compito di provvedere ad una miglior allocazione delle risorse tra consumi e investimenti e tra settore pubblico e privato. Negli anni Settanta invece la politica monetaria fu mirata alla stabilizzazione dei prezzi dei titoli mobiliari in modo da favorire il collocamento di questi ultimi e quindi gli investimenti. Per quanto concerne il sistema

bancario, con l'obiettivo di rendere gli intermediari sempre più efficienti, furono favorite le concentrazioni bancarie, pur escludendo un ritorno al sistema di banca mista.

Gli anni Sessanta si chiusero tra gravi difficoltà economiche che in Italia furono contrassegnate dall'esaurimento del boom e dal sorgere di un sempre più aspro conflitto nelle fabbriche e nel paese con scioperi e manifestazioni ostruzionistiche degli operai che autonomamente procedono al picchettaggio dei cancelli degli stabilimenti, impedendo l'ingresso anche a impiegati e dirigenti, in nome dell'egualitarismo globale e della conflittualità permanente. L'elevata tensione che si registra nelle fabbriche e nel paese culmina con il rapimento, a opera delle Brigate Rosse, di Ettore Amerio, capo del personale della FIAT e nel definitivo strappo tra sindacati e sinistra extraparlamentare.

Il 1973 segna l'inizio di una crisi sempre più evidente nel paese, con scioperi, manifestazioni diffuse, violenze, attentati di matrice neofascista, come la bomba sul treno Italicus e in piazza della Loggia a Brescia che nel 1974 fanno decine di morti.

Che la democrazia italiana, a cavallo degli anni Sessanta e Settanta, fosse in pericolo è fatto noto e incontrovertibile. Già a metà degli anni Sessanta una campagna di stampa condotta dal settimanale *L'espresso* aveva reso di pubblico dominio un piano di colpo di stato ordito da reparti dei carabinieri agli ordini del generale Di Lorenzo. Nel 1970 era fallito un colpo di stato neofascista agli ordini di Valerio Borghese, già militante nella Repubblica Sociale di Mussolini, che manteneva stretti contatti con il regime dei colonnelli che, nel 1967 con un colpo di stato avevano instaurato una dittatura militare in Grecia.

Nel 1971 il democristiano Giovanni Leone era stato eletto presidente della repubblica con i voti determinanti del Movimento Sociale, esplicitamente erede del disciolto partito fascista. Organizzazioni oltranziste e neofasciste avevano egemonizzato, nel 1972 al grido di "boia chi molla", la rivolta di Reggio Calabria contro il trasferimento del capoluogo di regione a Catanzaro. È pur vero che la forte risposta politica dei partiti di sinistra, nonostante la flessione di voti subita dal partito comunista nelle elezioni del 1972, e la mobilitazione della classe operaia consentirono di sventare le pericolose derive antidemocratiche e neofasciste per altro oscuramente sostenute da settori deviati delle forze dell'ordine e dei servizi segreti.

Tanto più urgentemente le forze politiche si trovavano perciò di fronte alla necessità di individuare soluzioni e strumenti inediti, come il compromesso storico tra comunisti e democristiani proposto da Enrico Berlinguer ad Aldo Moro, per la pacificazione sociale del Paese.

Dal punto di vista economico e industriale la crisi si manifesta in forma di contrazione della produzione e delle vendite specialmente all'indomani del cosiddetto *shock energetico* che i paesi arabi produttori di petrolio impongono all'Occidente con la contingentazione delle forniture di greggio quale risposta alla guerra del Kippur (1973) che vede contrapposti Israele e l'Egitto con la lega araba.

Di conseguenza, si rendeva improcrastinabile una modifica radicale dei rapporti con il mondo politico e sindacale in vista di una comune strategia di democrazia industriale e per trovare una soluzione ai problemi sociali condivisa da industria, sindacato e PCI con la partecipazione del sindacato e dei lavoratori alla politica dell'impresa, del territorio e della nazione.

Il 1978 fu un anno di svolta nel Paese, soprattutto dopo l'assassinio di Aldo Moro e segnò anche l'inizio dell'ultima fase di più duro confronto tra imprenditori e sindacati, segno dell'incipiente declino di una stagione di contrapposizione e di conflittualità permanente.

A livello globale, fu anche la fine, nell'agosto del 1971, degli accordi di Bretton Woods.

Nella conferenza del 1944 si erano confrontate tra loro due visioni: la prima, sostenuta dall'inglese Keynes, prevedeva la creazione di una stanza di compensazione internazionale e di una nuova moneta; la seconda, avanzata dagli USA, sosteneva la creazione di un fondo di stabilizzazione alimentato da sottoscrizioni (quote) dei Paesi membri. L'accordo finale, molto vicino alla proposta americana, stabilì che il FMI raccogliesse sottoscrizioni in valute nazionali, prestabili ai Paesi in disavanzo entro stringenti limiti e condizioni. I cambi fra le valute erano fissi, così come il rapporto fra la valuta cardine, il dollaro, e l'oro (fissato nella parità prebellica di 35 dollari per oncia). I tassi di cambio erano modificabili solo in caso di squilibrio fondamentale della bilancia dei pagamenti. I Paesi in avanzo avevano la facoltà di convertire le riserve di dollari in oro presso gli Stati Uniti alla parità aurea prefissata. Solo pochi anni dopo, le mutate condizioni avrebbero messo in crisi il sistema, provocandone la caduta. Negli anni 1950 la bilancia dei pagamenti statunitense entrò in deficit e, negli anni 1960, il passivo subì un incremento a causa dell'espansione della spesa pubblica determinata dai programmi sociali dell'amministrazione Johnson e dai costi crescenti della guerra in Vietnam. La crescente offerta di dollari sui mercati internazionali, se da un lato favorì l'espansione economica mondiale, dall'altro erose la fiducia nell'adeguatezza delle riserve auree americane.

Alla fine di quel decennio, l'emorragia di riserve auree divenne insostenibile per gli Stati Uniti, e il 15 agosto 1971 il presidente Nixon decise di sospendere la convertibilità del dollaro dando così inizio al regime di fluttuazione generalizzata dei cambi.

La perdita della convertibilità fra oro e dollaro rappresenta, forse, la premessa principale che ha condotto alle ricorrenti crisi finanziarie. Le libere fluttuazioni valutarie, la fine del riferimento aureo del dollaro hanno legittimato la visione di un mercato valutario e finanziario senza limiti, senza vincoli, senza regole, un mercato dove l'unica legge è quella del massimo profitto. La fine di Bretton Woods ha segnato l'inizio di un periodo di grande instabilità valutaria, di speculazioni finanziarie, ma soprattutto la libertà per le banche centrali, in particolare la Federal Reserve, di creare moneta e generare valori che alimentavano i mercati finanziari e sporadicamente la produzione e il lavoro.

Il passaggio alla fluttuazione dei cambi, il brusco aumento del prezzo del petrolio conseguente alla guerra del Kippur (1973) aprirono un lungo periodo in cui convivsero due mali ritenuti fino a quel momento antitetici: stagnazione e inflazione. In Italia l'inflazione fu notevolmente più alta che nella media dei paesi industriali. Tra il 1973 e il 1984 non scese mai al di sotto del 10 per cento. Essa ebbe importanti cause interne che si aggiunsero all'aumento dei prezzi internazionali: le forti tensioni sul mercato del lavoro, l'incremento della spesa pubblica non accompagnato da incremento delle entrate, la scarsa concorrenza. Molto giocò il venir meno dell'effetto disciplina rappresentato dal sistema di cambi fissi. La politica di stabilizzazione dei corsi dei titoli, divenuta troppo onerosa, fu abbandonata. Al fine di conciliare il sostegno degli investimenti con il controllo della domanda interna, e di contenere l'aumento dei tassi di interesse, nel 1973 furono introdotti strumenti amministrativi di controllo del credito (massimale sugli impieghi, vincolo di portafoglio) e controlli valutari. L'indirizzo tendenzialmente restrittivo della condotta monetaria fu rivolto in Italia, come in altri paesi industriali, verso obiettivi intermedi di tipo quantitativo (credito totale interno) esplicitamente dichiarati.

§ 2 – Dagli anni Ottanta a Maastricht

Nel 1975 Paolo Baffi, già da tempo Direttore Generale, successe a Guido Carli come Governatore della Banca. In risposta alla crisi valutaria del 1976 la Banca impose un più significativo sistema di controlli soprattutto agendo sul massimale sugli impieghi. Incombeva però la necessità di rafforzare gli strumenti di politica monetaria; in più occasioni infatti la stessa banca ne aveva evidenziato costi e limiti. Negli anni seguenti si cercò dunque di migliorare la capacità dell'autorità di politica monetaria di agire sul mercato con operazioni di mercato aperto. Ovvero operazioni messe in atto dalle banche centrali e che mirano a gestire la base monetaria mediante acquisti e vendita di titoli sul mercato interbancario. In quegli anni furono dunque posti i primi tasselli per la creazione di un vero e proprio mercato monetario con l'introduzione di nuove procedure per

l'emissione di BOT e il rinnovamento degli obblighi di riserva. Alla fine del 1978 anche l'Italia aderì al Sistema Monetario Europeo pur con una differenziale e più ampia banda di oscillazione (6% a fronte del 2,25% consentito agli altri) entro cui poteva fluttuare la lira rispetto a quella delle altre nazioni; questo perché l'Italia presentava ancora un'inflazione maggiore rispetto agli altri paesi. L'azione di vigilanza fu mirata al rafforzamento patrimoniale, a rettificare gli assetti statutari e organizzativi delle istituzioni di credito, ma soprattutto ad incentivare la concorrenza. Per raggiungere questi obiettivi furono estesi i controlli ispettivi e perfezionate le tecniche di analisi; inoltre per affrontare la necessità sempre maggiore di coordinamento tra le autorità vigilanti dei vari paesi fu varato nel 1983 il "concordato di Basilea". Nel 1979 le massime autorità della Banca d'Italia furono colpite da un tragico avvenimento; il Governatore Baffi venne incriminato e il Vice Direttore Sarcinelli fu arrestato in seguito ad accuse che si rivelarono poi infondate. Entrambi furono accusati di eccesso di zelo nella conduzione dell'attività ispettiva sullo "scandalo Sindona". La vicenda presentava molti lati oscuri e chiamava in causa la rete di complicità, collusioni e illeciti interessi tra alcune banche, ambienti politici legati alla loggia massonica occulta "Propaganda 2" (P2) di Licio Gelli e criminalità organizzata tra Italia e Stati Uniti. Era collegata al fallimento della Banca Privata Italiana e alle oscure e illegali operazioni finanziarie del banchiere Michele Sindona, di cui fu accertato lo stretto legame con la mafia italo-americana, al contrastato tentativo di corretta liquidazione posto in essere dal commissario Giorgio Ambrosoli, per questa ragione ucciso dalla stessa mafia, all'accertato coinvolgimento nell'affare della Democrazia Cristiana e del suo leader Giulio Andreotti³⁷.

La vicenda mise a dura prova la Banca d'Italia ma la generale dimostrazione di solidarietà da parte dell'opinione pubblica qualificata, italiana e internazionale, l'indipendenza e il prestigio dell'istituzione e delle persone che la rappresentavano consentirono di superare la grave emergenza.

Il Governatore Baffi tuttavia preferì dimettersi e nell'ottobre di quell'anno, gli successe Carlo Azeglio Ciampi che dopo una lunga carriera in Banca era stato nominato Direttore Generale nel 1978 e che successivamente fu eletto presidente della repubblica.

Tra il 1978 e il 1979, i paesi arabi produttori di petrolio aderenti all'OPEC decisero una drastica riduzione delle quote di greggio estratto al fine di sostenere i prezzi del barile e impedire una eccessiva discesa dei prezzi. Fu, questo, il secondo shock petrolifero dopo quello del 1973 e alimentò nuovamente la corsa dei prezzi. Tre fattori aiutarono a ridurre

³⁷ Partecipando a una trasmissione televisiva nel 2010, Andreotti pronunciò la famosa frase "Ambrosoli se l'andava cercando" che suscitò sdegno e sgomento nella pubblica opinione. Cfr www.repubblica.it del 9 settembre 2010

l'inflazione e a ristrutturare il sistema produttivo. In primo luogo la creazione dello SME (1979) accompagnata ad una politica poco accomodante che ebbe come conseguenza il rafforzamento del cambio reale. In secondo luogo la Banca centrale ottenne, nel 1981, un'autonomia assoluta sulle decisioni di acquisto di BOT non optati dagli operatori nel corso delle varie aste. Infine un importante contributo va attribuito alla crescita della disoccupazione e al depotenziamento della scala mobile. I tassi d'interesse reali tornarono ad avere valori positivi. Si continuò a perseguire un generale rafforzamento dell'efficacia dei controlli monetari come già era stato fatto a partire dalla metà degli anni Settanta: mediante la creazione di un efficiente sistema d'aste per l'emissione dei BOT e un efficiente mercato interbancario si venne a formare il mercato monetario. Alla fine degli anni Ottanta il tasso d'inflazione scese raggiungendo un minimo (4,7%) e dunque l'Italia aderì con la lira alla banda di oscillazione meno ampia così come già avevano fatto altri paesi europei. L'Italia però continuava ad avere dei problemi strutturali che non erano stati mai risolti e ciò impedì di mantenere stabile l'andamento dell'inflazione. Il deficit della bilancia dei pagamenti e la diminuzione degli investimenti contribuivano a rendere la situazione allarmante. E' evidente dunque che l'assestamento del sistema Italia era instabile e incompleto. Il 17 febbraio 1986, con la sottoscrizione dell'Atto unico europeo, vennero posti i primi tasselli per la creazione del mercato unico e per l'unione politica europea; tale processo di abbattimento delle barriere interne era da concludersi entro il 1992. Negli anni Novanta, mediante una sempre maggiore liberalizzazione, fu favorita l'integrazione internazionale dell'sistema economico e finanziario italiano. Altro importante progresso verso l'unità politica ed economica si verificò con la firma, a Maastricht nel febbraio del 1992, del Trattato sull'Unione europea, il quale pose le basi della moneta unica e del sistema europeo delle banche centrali. Inoltre il Trattato di Maastricht aveva introdotto dei parametri economici cui bisognava convergere per poter entrare a far parte dell'Unione Economica e Monetaria scandendo anche tempi con i quali si sarebbe dovuta formare l'Unione: in un primo momento vi doveva essere un avvicinamento economico e istituzionale; in un secondo momento bisognava armonizzare normative e procedure tra i paesi aderenti all'Unione, in prospettiva della realizzazione di una politica monetaria comune, e con la conseguente creazione dell'Istituto Monetario Europeo (1994) "embrione" della BCE; infine la terza fase prevedeva l'adozione della moneta unica, l'euro. Nell'estate del 1992 si scatenò, per motivi legati a diversi orientamenti delle politiche economiche internazionali e ad incertezze nella ratifica del Trattato, una forte crisi valutaria che colpì, tra le altre valute, la lira.

La crisi valutaria seguita al trattato di Maastricht innescò in Italia una vigorosa reazione.

L'obiettivo era quello di risanare la finanza pubblica attraverso consistenti tagli alle spese e l'incremento delle entrate. Nel 1993 a Ciampi successe, come Governatore della Banca d'Italia, Antonio Fazio, il quale aveva già rivestito la carica di Vicedirettore Generale della Banca d'Italia. In quegli anni vi fu un periodo di grande rigore monetario che ebbe come finalità il controllo delle attese di inflazione. La ritrovata fiducia, interna e internazionale, conseguente all'azione della Banca in quegli anni, permise di ridurre il livello dei tassi d'interesse a lungo termine oltre ad una netta diminuzione dell'incombenza per interessi passivi sul debito pubblico. Risulta evidente dunque che la politica monetaria ebbe un importante impatto sulle sorti finanziarie del paese, ed è anche grazie alla situazione economica e finanziaria che si andava prospettando se l'Italia ha potuto far parte sin da subito del gruppo di paesi aderenti all'euro. Nell'arco degli anni Novanta, come previsto dal Trattato di Maastricht, è stata posta in atto una pratica di convergenza degli assetti istituzionali e soprattutto è stata consolidata l'indipendenza delle banche centrali. In Italia questo processo si è sviluppato in diverse fasi: nel '92 è stato concesso alla Banca di fissare in autonomia i tassi ufficiali; nel '93 è stata varata la legge che non consente allo Stato di finanziarsi in conto corrente presso la Banca; dal '94 la Banca non partecipa più alle aste per il collocamento dei titoli pubblici. Con il recepimento nell'ordinamento nazionale delle direttive europee in materia bancaria, si andava delineando l'ordinamento finanziario italiano. Furono dunque aboliti gli obblighi di specializzazione che avevano contraddistinto il sistema creato con la legge del 1936, e di conseguenza ammessa, tra le varie possibilità, il sistema della banca universale. L'insieme dei provvedimenti emanati nell'arco del tempo, tra i quali rivestono particolare importanza quelli riguardanti l'investimento in titoli privati e il risparmio gestito, hanno significativamente riformato la disciplina bancaria e finanziaria. Nel 1993 tali provvedimenti assunsero una forma organica nel Testo unico bancario (TUB) e nel Testo unico della finanza (TUF). Più di recente, con la legge n.262 del 2005, riguardante la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari, è stata posta in essere una modifica dell'assetto istituzionale e organizzativo della Banca d'Italia.

Nello stesso mese del 2005 Antonio Fazio si dimise dalla carica di Governatore e al suo posto fu nominato Mario Draghi che lasciò l'incarico nel 2011 per assumere il mandato di Governatore della Banca Centrale Europea (BCE). Gli successe, come Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco tuttora in carica.

§ 3 – La “riforma Amato”

La legge 30 luglio 1990 n. 218, comunemente nota come “legge Amato” dal nome del promotore e relatore Giuliano Amato, già ministro del Tesoro dal 1987 al 1989, introdusse nuove norme in materia ristrutturazione e integrazione patrimoniale degli istituti di credito di diritto pubblico avviando un globale processo di cambiamento del sistema bancario italiano.

La legge, abolisce di fatto, la riforma bancaria voluta durante il fascismo, con il Decreto Legge n.375 del 12 marzo 1936 e Legge n.141 del 7 marzo 1938, in cui si riformava il sistema bancario introducendo la specializzazione degli enti di credito, che dovevano scegliere se essere o commerciali o di investimento, e che stabiliva come le banche non potessero assumere partecipazioni in imprese industriali e commerciali.

Superando la prescrizione della riforma bancaria del 1936, la legge Amato, segnatamente all’art. 2, permette alle banche di operare contemporaneamente come imprese commerciali e di investimento e permette la partecipazione in imprese industriali e commerciali. D’altra parte il dibattito sul conflitto d’interessi che, nei primi decenni del Novecento, aveva indotto i legislatori di vari paesi a emanare norme in materia di “separatezza” tra banche e imprese, nasceva dalla convinzione che la commistione era alla base delle periodiche crisi azionarie. Non a caso, nel 1933, nel pieno della depressione seguita al crollo di Wall Street del 1929, negli Stati Uniti era stato approvato il “Glass-Steagall Act”³⁸, legge che imponeva il massimo rigore nella regolamentazione delle banche d’affari³⁹ e delle banche di risparmio.

³⁸ La legge bancaria del 1933, nota come *Glass-Steagall Act* dal nome dei suoi promotori, il senatore Carter Glass e il deputato al Congresso USA Henry Steagall, istituì l’agenzia federale per la tutela dei depositi al fine di creare una barriera alla speculazione finanziaria soprattutto dopo la crisi del 1929 che aveva messo in ginocchio numerose banche americane e distrutto i risparmi di milioni di cittadini. La legge prevedeva espressamente la rigida separazione tra attività bancaria tradizionale e attività bancaria di investimento che non potevano più fare capo al medesimo intermediario finanziario.

Nel 1999, sotto la presidenza di Clinton, il Congresso americano, con il *Gramm-Leach-Bliley Act*, ha abrogato le disposizioni del Glass-Steagall Act relativamente alla separazione tra banca tradizionale e banca di investimento pur mantenendo l’agenzia federale per la tutela dei depositi. Secondo alcuni proprio il ripristino della fungibilità, esclusa dalla riforma del 1933, sarebbe stata all’origine della grave crisi finanziaria del 2007 e del contagio da essa recata al sistema bancario.

³⁹ Una banca d’affari è un istituto di credito che, diversamente dalle banche commerciali, non raccoglie depositi ma offre servizi di consulenza alle Società e gestisce i grandi patrimoni privati. I suoi campi d’azione sono, come si diceva, le consulenze offerte a imprenditori, aziende e governi, la gestione di acquisizioni, fusioni e ristrutturazione di aziende, gli investimenti sulle materie prime, l’amministrazione di fondi d’investimento e dei fondi pensioni.

In alcuni paesi le banche d’affari o banche d’investimento sono separate dalle banche commerciali, in altri assolvono entrambe le funzioni, ripetendo il modello di “banca mista” operante tra Ottocento e Novecento.

In Italia opera, come banca d’affari, Mediobanca, una delle maggiori a livello mondiale, che tra gli anni Sessanta e gli anni Novanta, sotto la guida di Enrico Cuccia (1907-2000), esercitò una

Invero, la legge Amato mirava a conferire maggiore competitività alle banche italiane sui mercati nazionali e internazionali in una visione europea e globale anche nel quadro degli accordi di Basilea⁴⁰.

Tale legge ha consentito alle banche italiane che erano istituti di credito di diritto pubblico (Banco di Napoli, Monte dei Paschi di Siena, Istituto Bancario San Paolo di Torino, Banco di Sicilia, Banco di Sardegna, Banca Nazionale del Lavoro, Sicilcassa) da un lato di trasformarsi in società per azioni, dall'altro di generare delle fondazioni a cui sono state trasferite tutte quelle attività non tipiche dell'impresa. Inoltre questa legge ha previsto che fossero stanziati dei fondi a beneficio di alcuni istituti bancari meridionali poiché la loro rivalutazione patrimoniale determinava un *gap* fra patrimonio contabile e patrimonio liquido; tale rifinanziamento è avvenuto solo in parte con modalità temporali diverse da quelle programmate inizialmente. Le fondazioni generate dalla legge Amato, contrariamente alle previsioni, hanno assunto nel tempo un notevole rilievo e restano in termini relativi i principali azionisti di molte banche italiane.

La legge Amato confluisce nel testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (TUB), emanato con il d.lgs 1° settembre 1993, n. 385, ed in vigore dal 1° gennaio 1994. Esso

funzione determinante nell'indirizzare l'economia del paese. La crisi delle banche d'affari coincise, almeno negli USA, con il fallimento della banca Lehman Brothers del 2008.

⁴⁰ Gli Accordi di Basilea sono linee guida in materia di requisiti patrimoniali delle banche, redatte nel 1988 dal comitato di Basilea che comprende gli enti regolatori del G10 allo scopo di perseguire la stabilità monetaria e finanziaria. Gli accordi (assieme alle linee guida, agli standard e alle raccomandazioni) sono una particolare forma operativa attraverso cui il Comitato agisce e sono stabiliti nell'aspettativa che le singole autorità nazionali possano redigere disposizioni operative che tengano conto delle realtà dei singoli stati.

Nello specifico, l'originario Accordo approvato nel 1988 e recepito con la Direttiva comunitaria 647 del 1989, noto anche come "Basilea I", prevedeva, nel caso delle banche operanti in uno degli Stati membri dell'Unione europea, l'obbligatorietà delle indicazioni del Comitato di Basilea sul capitale minimo, fermo restando il loro recepimento da parte del legislatore comunitario nelle direttive sulle imprese bancarie, assicurative e finanziarie.

L'assunto di fondo è che a ciascuna operazione di prestito deve corrispondere una quota di capitale regolamentare da detenere a scopo precauzionale. Il capitale obbligatorio si determina confrontando l'entità del capitale o patrimonio di vigilanza e l'ammontare delle attività bancarie impiegate nella concessione di prestiti ponderato per il rischio di credito (ossia di mancato o tardivo rimborso da parte dei prenditori). L'Accordo di Basilea obbligava le banche ad accantonare l'8% del capitale erogato, non investibile in attività creditizia tipica, né in attività para-assicurative, né in operazioni finanziarie sui mercati mobiliari, al fine di garantire solidità e fiducia nel sistema creditizio. L'inadeguatezza dell'accordo rispetto alle sfide poste in essere dalle nuove tecnologie di comunicazione, prodotti finanziari, mercati bancari e dalle tecniche di gestione dei rischi portò, nel 2004, alla revisione culminata con il cosiddetto Basilea II diventato operativo nel 2007. Dopo l'ultima crisi finanziaria innescata dal fallimento della banca statunitense *Lehman Brothers*, si è proceduto a una ulteriore revisione degli originali accordi, stabilendo norme più stringenti per imporre al mondo finanziario corrette pratiche in termini di capitalizzazione, di gestione del rischio e di liquidità, condizionando i loro impieghi verso l'economia reale (Basilea III).

sostituì tutta la legislazione bancaria italiana e disciplinò l'attività delle banche, del credito e della vigilanza su di esse.

Di particolare importanza è l'art. 10 del TUB che per la prima volta definisce chiaramente il significato di banca, definendo il carattere imprenditoriale dell'attività e non più di ente emanazione dello Stato o sotto lo stretto controllo di quest'ultimo, con il compito di provvedere alla raccolta di risparmio tra il pubblico e all'esercizio del credito ferma restando ogni riserva di legge⁴¹.

Con la riforma del TUB le banche possono costituirsi solo come società di diritto privato, ovvero come società per azioni o società cooperative, ed hanno poteri più ampi di azione e di creazione di nuovi mercati anche all'estero.

Una delle novità del TUB, rispetto alla precedente disciplina, è il concetto di banca universale, per vari aspetti simile alla precedente banca mista, che ha natura imprenditoriale e che può esercitare congiuntamente la raccolta del risparmio presso il pubblico dei creditori e, allo stesso tempo, l'esercizio del credito a medio e lungo termine.

Alla maggiore autonomia accordata dal TUB alle banche corrisponde un rafforzamento dei poteri di vigilanza per un costante monitoraggio dell'attività bancaria attraverso lo strumento della "vigilanza prudenziale".

Il concetto, presente negli Accordi di Basilea del 1988, si basa sull'assunto che il conformarsi a un certo standard di capitale e a certi coefficienti di bilancio possa diminuire il rischio e i costi di insolvenza. In Italia la vigilanza prudenziale per le banche è svolta dalla Banca d'Italia, fatte salve ovviamente le competenze generali del Comitato interministeriale (CICR). In particolare, la Banca d'Italia, conformemente alle deliberazioni del comitato interministeriale, emana disposizioni di carattere generale in merito all'adeguatezza patrimoniale, al contenimento del rischio nelle sue diverse configurazioni, alle partecipazioni detenibili, all'organizzazione amministrativa e contabile e i controlli interni. Queste disposizioni possono prevedere che determinate operazioni siano sottoposte ad autorizzazione della Banca d'Italia. Alla vigilanza regolamentare è dedicato il Titolo IV delle Istruzioni della Banca d'Italia. La gerarchia delle fonti è quella usuale in materia di regolamentazione: il CICR assume, su proposta della Banca d'Italia, deliberazioni generali, in conformità delle quali la Banca d'Italia

⁴¹ Nell'ordinamento giuridico nazionale la riserva di legge prevista dalla stessa Costituzione, prevede che la disciplina di una determinata materia sia regolata soltanto dalla legge primaria e non da fonti di tipo secondario. La *riserva di legge* ha una funzione di garanzia in quanto vuole assicurare che in materie particolarmente delicate, come nel caso dei diritti fondamentali del cittadino, le decisioni vengano prese dall'organo più rappresentativo del potere sovrano ovvero dal parlamento.

emana disposizioni di carattere generale. La Banca d'Italia, inoltre, può adottare, ove la situazione lo richieda, provvedimenti specifici nei confronti delle singole banche (art. 53, comma 3, lett. d). Spetta dunque anche alla Banca d'Italia un ruolo normativo generale, sia pure subordinato a quello del CICR. Gli strumenti della vigilanza prudenziale sono principalmente le regole sul patrimonio di vigilanza, sul coefficiente di solvibilità in relazione al rischio di credito. Sui requisiti patrimoniali a fronte dei rischi di mercato e sulla vigilanza consolidata.

Il regime di vigilanza prudenziale si applica anche nei confronti dei soggetti operanti nel settore dell'intermediazione finanziaria ed è attivato dalla Banca d'Italia d'intesa con la Commissione nazionale per le società e la Borsa (CoNSoB).

Conclusioni

Esattamente dieci anni fa, a settembre del 2008, iniziò la cosiddetta grande recessione dopo un periodo di turbolenze e instabilità del mercato finanziario, iniziato già alla fine del 2006, a causa della crisi dei mutui “subprime”⁴².

Le vicende che ne seguirono e che culminarono il 15 settembre 2008 con la dichiarazione di fallimento di Lehman Brothers, una delle più importanti banche d'affari USA, alla quale sia il governo che la Federal Reserve negarono interventi di salvataggio, diedero origine a una crisi economica globale che in molti Paesi – e tra questi l'Italia – ancora oggi, a dieci anni di distanza, pare ancora lontana dall'essere completamente superata.

Secondo molti analisti la crisi dei “subprime” ha evidenziato i gravi rischi del modello di banca mista, antecedente l'approvazione del *Glass-Steagall Act* del 1933 e reintrodotta dal *Gramm-Leach-Bliley Act* del 1999. Si conferma, in sostanza, che abolire il regime di “separatezza” e consentire allo stesso intermediario finanziario di raccogliere il risparmio, finanziare l'economia reale e supportare la speculazione finanziaria ha rappresentato un

⁴² La crisi dei “subprime” prende il nome da prestiti ad alto rischio finanziario concessi, per finanziamenti immobiliari, da istituti di credito USA a favore di clienti a forte rischio debitorio. I tassi di interesse, inizialmente estremamente bassi, subirono un progressivo e forte rialzo che pose i possessori dei mutui in una condizione di insolvenza. Fu calcolato che oltre due milioni di famiglie persero la casa non riuscendo a pagare le rate di mutuo nella nuova e più alta misura. Ne conseguì un effetto domino sul sistema bancario americano e sugli indici borsistici mondiali che si abbassarono in maniera consistente, arrivando mediamente sui livelli della fine del XX secolo, con una perdita globale stimata dal Fondo Monetario Internazionale in oltre quattromila miliardi di dollari americani.

grave errore della regolazione, nella crisi del 2008 tanto quanto lo era stato nella crisi del 1929. D'altra parte, fu proprio il *Glass-Steagall Act* a segnare l'inizio di un trentennio di sviluppo dell'economia statunitense che riuscì a superare la depressione, affrontare le spese della seconda guerra mondiale, sconfiggere il nazismo e finanziare, con il Piano Marshall, il gigantesco programma di ricostruzione materiale ed economica dell'Europa occidentale distrutta dal conflitto.

La lezione che viene dalla crisi del 2008 – ma non v'è certezza che essa sia stata appresa e fatta propria dalle autorità politiche ed economiche dell'Occidente – è che risulta sempre estremamente pericoloso e foriero di gravi conseguenze illudersi che sia possibile sostituire alla economia reale quella di carta. Così fu nel 1929, così è stato nel 2008, così potrebbe essere in futuro se l'economia e la finanza non sapranno o non vorranno dotarsi di strumenti di regolazione atti a contrastare efficacemente le ricorrenti tensioni speculative.

Bibliografia

- AA.VV., *Storia d'Italia*, Giulio Einaudi Editore, Torino 1972
- BARTOCCI E., *Le politiche sociali nell'Italia liberale (1861-1919)*, Edizioni Donzelli, Roma, 1999
- BERTINI F., *Il fascismo dalle assicurazioni per i lavoratori allo Stato sociale*, in *Lo Stato fascista*, a cura di M. Palla, Firenze, La Nuova Italia, 2001
- CAMA G., *La Banca d'Italia*, Casa Editrice Il Mulino, Bologna 2010
- CASTRONOVO V., *Storia Economica d'Italia – dall'Ottocento ai giorni Nostri*, Giulio Einaudi Editore, Torino 1995
- CHERUBINI A., *Storia della previdenza sociale in Italia (1860-1960)*, Editori Riuniti, Roma, 1977
- CORNI G., *La politica agraria del nazionalsocialismo 1930-1939*, Franco Angeli Editore, Milano 1989
- DE LUCA M., *Nel rispetto dei reciproci ruoli – Lineamenti di storia della contrattazione collettiva in Italia*, Edizioni Vita e Pensiero, Milano, 2013
- DE ROSA G., *Storia del partito popolare*, Laterza Editori, Bari 1967
- FARGION V., *L'assistenza pubblica in Italia dall'Unità al Fascismo: primi elementi per un'analisi strutturale*, in «Rivista trimestrale di Scienza della Amministrazione», 1983, nuova serie, n. 2
- FERRERA M., *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 1984
- GAGLIARDI A., *Il corporativismo fascista*, Editori Laterza, Bari – Roma 2010.
- GIORGI C., *La previdenza del regime. Storia dell'Inps durante il fascismo*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- MASULLO A., *Giordano Bruno maestro d'anarchia*, Salerno, Edizioni Saletta dell'Uva 2016.
- PAGGI L., *Strategie politiche e modelli di società nel rapporto Usa-Europa (1930-1950)*, in AA.VV., *Americanismo e riformismo. La socialdemocrazia europea nell'economia mondiale aperta*, a cura di Leonardo Paggi, Giulio Einaudi Editore, Torino, 1989.
- PARLATO G., *La sinistra fascista*, Bologna, Il Mulino, 2000.

- SALVEMINI G., *Il ministro della mala vita e altri scritti*, a cura di Ennio Corvaglia, Collana Classici del meridionalismo n.9, Edizioni Palomar, Bari 2006.
- SAMUELSON P.A., *Economia*, traduzione italiana a cura di Mario Ferretti, Casa Editrice Zanichelli, Bologna 1983.
- SILEI G., *Lo Stato Sociale in Italia. Storia e documenti. Vol. I. Dall'Unità al fascismo (1861-1943)*, Piero Lacaita Editore, Manduria-Bari-Roma, 2003.
- SPRIANO P., *L'occupazione delle fabbriche – settembre 1920*, Giulio Einaudi Editore, Torino 1964.
- ZAMAGNI V., *Dalla periferia al centro – La seconda rinascita economica dell'Italia/1861-1981*, Edizioni Il Mulino, Bologna 1990.

Sitografia

- ANDREA RAPINI, *I «cinque giganti» e la genesi del welfare state in Europa tra le due guerre*, in *Storicamente, Rivista del Dipartimento di discipline Storiche, Antropologiche e Geografiche dell'Università di Bologna*, Edizioni ArchetipoLibri, Bologna 2012 volume 8, pag. 7 in

https://storicamente.org/sites/default/images/articles/media/.../rapini_stato_sociale.pdf

- [Dizionario di Economia e Finanza" - Treccani](#) in www.treccani.it/.../corso-forzoso_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/
- https://it.wikipedia.org/wiki/Scandalo_della_Banca_Romana
- <https://www.bancaditalia.it/>
- www.repubblica.it del 9 settembre 2010

www.treccani.it/.../piano-marshall_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/