

Dispensa

L'Italia Economica. Tempi e fenomeni del cambiamento (1861-2000)

di Paolo Pecorari

Capitolo I

Problemi economici nell'età della destra storica

Il 17 marzo 1861 è la data di proclamazione del Regno d'Italia, momento in cui si fece prepotente la necessità di organizzare il nuovo Stato. Fu il modello accentrato e gerarchico piemontese a rappresentare una soluzione, la cui conseguenza fu la mutazione dal Regno di Sardegna dello Statuto e di parti fondamentali della struttura legislativa. In realtà, si tratta di una continuazione di quanto si era delineato nel 1859 quando, con la legge Rattazzi, il Regno venne diviso in province, circondari e comuni.

I consigli comunali e provinciali erano eletti su base censitaria e sempre su base censitaria andava esercitato l'elettorato politico, per il quale, oltre all'età minima di 25 anni e alla capacità di leggere e scrivere, occorreva un censo di 40 lire. Il sindaco era di nomina regia ed era scelto tra i consiglieri eletti. Il prefetto, invece, presiedeva la deputazione provinciale, espressa dal consiglio provinciale e che riuniva più attribuzioni, in forza delle quali lo si poteva considerare il vero asse del sistema amministrativo nazionale.

Un tema caldo di questo periodo era il liberoscambismo che comportava la risoluzione del problema doganale, risolto con l'abolizione di ogni dogana interna e applicando la tariffa in vigore nell'ex Regno di Sardegna. L'estensione della tariffa sarda alla penisola ebbe contraccolpi devastanti nel Sud, dove il preesistente apparato industriale sopravviveva grazie a un alto regime di protezione, che arrivava anche a raggiungere l'80%, a parte i premi e le commesse di favore.

Per l'attuazione del libero scambio, fondamentale fu la stipulazione nel 1863 del trattato di commercio con la Francia, ispirato al trattato Cobden-Chevalier del 1860 tra Francia e Inghilterra, che migliorò i traffici italo-francesi pur comportando degli effetti negativi sull'economia del Mezzogiorno, subordinata a quella del Settentrione d'Italia.

Nelle regioni del Nord, soprattutto in Lombardia, il clima era differente in quanto la tariffa sarda era per molte merci inferiore a quella austriaca. Al di là di tutto, l'industria serica risentì negativamente della perdita del mercato viennese e poco riuscì a fare l'apertura del mercato italiano, bisognoso di aggiornamenti e meno forte.

Un altro problema sorto dopo il 17 marzo 1861 era il bilancio dello Stato. Un personaggio di spicco in questo contesto fu Pietro Bastogi, ministro delle Finanze nell'ultimo ministero Cavour e nel primo governo Ricasoli. Bastogi promosse l'istituzione del Gran libro del debito pubblico e, con leggi successive, avviò l'unificazione dei debiti degli antichi Stati preunitari, riconoscendoli, iscrivendoli e convertendoli in rendita consolidata italiana 5 o 3 per cento.

Naturalmente, il disavanzo di cassa era forte e pesò molto soprattutto nei sei anni tra il 1862 e il 1868 a causa di un aumento del 17% del trend di spesa e del basso livello iniziale delle entrate. Tra l'altro, il primo prestito del Regno d'Italia fu lanciato nel 1861 con lo scopo di raccogliere 500 milioni di lire. Tale obiettivo fu perseguito soprattutto sul mercato estero o Piazza di Parigi tramite la mediazione delle banche e, in subordine, fu offerto per pubblica sottoscrizione.

Un ulteriore bisogno di interventi proveniva dall'unificazione monetaria, che iniziò a vedere una brezza di luce con il regio decreto 2 maggio 1861, n.16, che disciplinò la nuova impronta delle valute d'oro e d'argento e con il decreto n.17 finalizzato a fissare l'impronta delle valute di bronzo. In ogni modo, il più importante atto legislativo sul piano monetario fu la legge Pepoli o legge organica 24 agosto 1862, n.788, dedicata ad eleggere la lira italiana l'unità monetaria legale per i pagamenti e l'unità di conto per le contabilità pubbliche e private, definendone la parità ufficiale.

Per quanto riguarda il tallone metallico, la legge Pepoli si orientò verso lo standard bimetallico francese, scegliendo il rapporto legale tra oro e argento (1:15,5) ed escludendo il metallismo aureo e ogni altra soluzione dalla cartamoneta inconvertibile al monometallismo argenteo.

All'unificazione monetaria non si accompagnò quella dell'emissione. Ciò non fu dovuto a un fatto tecnico, ma da un conflitto interno all'equilibrio tradizionale delle forze bancarie del Paese. Gli istituti che nel marzo 1861 detenevano il privilegio di emettere cartamoneta al portatore, dotata di potere liberatorio legale, erano cinque:

- 1) La Banca nazionale degli Stati sardi
- 2) La Banca nazionale toscana
- 3) La Banca toscana di credito per le industrie e il commercio
- 4) Il Banco di Napoli e il Banco di Sicilia

Il Banco di Napoli, uno dei più antichi istituti di credito europeo, e il Banco di Sicilia, che da esso trasse origine, al momento della proclamazione del Regno d'Italia rilasciavano fedeli nominative di depositi in contanti che, tecnicamente, non potevano considerarsi veri e propri biglietti di banca al portatore, benché come tali fossero generalmente accolti dal pubblico: lo sarebbero diventati nel 1874 con la legge sulla pluralità disciplinata.

Il Banco di Napoli scontava cambiali a tre firme, faceva anticipazioni su pegno di titoli del debito pubblico, di debiti ammortizzabili di comuni e province, di azioni e obbligazioni cui lo Stato garantiva un interesse, di ordini in derrate recanti tre firme, compresa quella del traente, di warrants. Concedeva anticipazioni su pegno di oggetti preziosi, di mercanzie varie, di metalli grezzi. Riceveva senza interesse depositi restituibili a richiesta, emettendo titoli dai nomi diversi: fedeli di credito, polizze e polizzini.

L'istituto di emissione più importante era comunque la Banca nazionale del Regno d'Italia, anche se la sua espansione avvenne tra difficoltà e resistenze fraposte soprattutto dalla Banca nazionale toscana e dai due banche meridionali. I rapporti tra la Banca nazionale nel Regno d'Italia e il Tesoro furono sin dall'inizio non solo stretti e diversificati, ma pure caratterizzati da spirito collaborativo, adoperandosi, gli amministratori dell'istituto a conciliare l'obiettivo del lucro, ossia l'interesse aziendale, con finalità più generali dettate dalla consapevolezza di svolgere funzioni di pubblico interesse. Di ciò l'istituto diede numerose prove:

- 1) Assunzione dell'appalto delle zecche (convenzione del 21 dicembre 1861), detta anche monetazione generale dello Stato.
- 2) Si fece carico del servizio di pagamento del debito pubblico a Torino per evidenziare la funzione di cassiere dello Stato.
- 3) La partecipazione alla gara d'appalto per l'attribuzione del servizio di tesoreria e di riscossione nelle province ex pontificie.

Dopo l'unificazione politica, spuntò anche la necessità di smuovere il settore primario. Questo perché, all'indomani dell'unificazione politica, il 70% della popolazione attiva nel nuovo Regno era dedita al lavoro della terra. L'agricoltura non era una realtà omogenea, ma era carica di differenziazioni e di una pluralità di aree agricole, ognuna caratterizzata da diversità di terreno, clima, distribuzione della proprietà fondiaria, forme di conduzione, colture e così via.

Ecco perché gli storici hanno cominciato a parlare di “nuova agricoltura” perché, a partire dalla seconda metà del Settecento, si era affermata prima in territorio fiammingo e in Inghilterra, poi in

vaste regioni del continente europeo, e che aveva comportato l'adozione di nuovi metodi e tecniche colturali finalizzati ad accrescere il rendimento della terra, il formarsi di una imprenditoria agraria direttamente impegnata nella conduzione dei fondi, nonché una produzione su larga scala rivolta al mercato. Il territorio italiano fu coinvolto solo nella parte dedicata al commercio dei cereali, dei prodotti dell'allevamento e della materia prima per il tessile in direzione della Francia, dell'Inghilterra e dell'Europa orientale e, dunque, soprattutto la Lombardia.

Benché il grado di mercantizzazione in agricoltura fosse nel complesso abbastanza elevato, non compensava le importazioni di prodotti industriali e lasciava la bilancia commerciale in grave deficit. Inoltre, esso era fortemente differenziato da regione a regione. Quanto all'andamento della produzione agricola nelle aree annesse al nuovo Regno tra il 1859 e il 1861, emerse una diminuzione, nonostante i continui sforzi per recuperare la forte caduta dovuta alla crisi, della gelsibachicoltura e della viticoltura; nella stabilità, con tendenza alla crescita, ma solo per pochi anni, della cerealicoltura; nella staticità, ai bassi livelli, dei rendimenti unitari delle produzioni del seminativo, con la solita irrilevante eccezione dell'irriguo padano.

L'adozione del corso forzoso, decisa dal ministro Scialoja il 1 maggio 1866, coincise con il punto culminante della crisi depressiva attraversata dall'Italia a partire dal 1863, nell'ambito della più generale crisi economica mondiale connessa con la guerra di secessione americana (1861-1865). Quest'ultima, infatti, inducendo gli Stati Uniti a chiedere la restituzione dei loro crediti, a contrarre gli acquisti sui mercati europei e a far cessare quasi del tutto le forniture di cotone, con la conseguenza di inasprirne enormemente il prezzo, danneggiò non solo l'Inghilterra, ma l'intera Europa, compresa l'Italia, la quale, nella primavera del 1866, scontava pure le conseguenze di una politica finanziaria che troppo aveva puntato sul credito per fronteggiare i disavanzi del bilancio ordinario e le spese straordinarie.

Ad aggravare la situazione stava il fatto che il Paese, avendo adottato la tariffa liberistica piemontese, risultata esposto alle fluttuazioni del ciclo economico. La speculazione borsistica aveva inoltre portato il corso della rendita pubblica a livelli bassissimi, soprattutto quando la notizia dell'alleanza con la Prussia fece comprendere che la guerra contro l'Austria era ormai vicina.

La sospensione della convertibilità indusse il Tesoro a ricorrere in misura crescente al credito bancario sotto forma di somministrazione di biglietti da parte della Nazionale, cui di fatto venne attribuito uno status di privilegio rispetto agli altri istituti di emissione, che divenne ancor più evidente dopo l'incorporazione dello Stabilimento mercantile di Venezia e il conseguente espandersi dell'istituto nelle province venete.

Alla fine, si stabilì che i due terzi della massa metallica di ciascun istituto di emissione fossero immobilizzati, prescrivendo altresì alla Nazionale di fornire gratuitamente, fino alla misura delle somme immobilizzate, biglietti suoi propri, non computabili a favore degli istituti medesimi della riserva utile per l'emissione. Il decreto del 1 maggio 1866 dispose pure che sia i biglietti forniti per la riscontrata, sia quelli consegnati allo Stato per il mutuo dei 250 milioni da esso contratto, non fossero valutati ai fini del tetto di circolazione, lasciando impregiudicato l'obbligo della riserva metallica rispetto a eventuali eccedenze.

Il corso obbligatorio concesso ai biglietti della Nazionale per il loro valore nominale si intese applicato all'intero territorio del Regno; esso fu pure concesso alle fedi e polizze degli istituti meridionali, con restrizione alle province napoletane per il Banco di Napoli e a quelle siciliane per il Banco di Sicilia. Per quanto atteneva alla Banca toscana di credito per le industrie e il commercio, il limite geografico si sommava all'obbligo di un incasso non inferiore a un terzo della circolazione, mentre, a norma di statuto, la circolazione si sarebbe dovuta mantenere nel limite del triplo del capitale versato. Il ministro delle Finanze avrebbe potuto farsi consegnare dagli istituti minori i biglietti e le fedi di loro pertinenza contro un equivalente deposito di biglietti emessi dalla Nazionale.

L'adozione del corso forzoso sollevò molte critiche soprattutto da parte degli avversari della Banca nazionale e dei liberisti alla Francesco Ferrara. Quest'ultimo, però, in un secondo momento, riconobbe che la gravità delle condizioni in cui era venuto a trovarsi il Paese giustificava il provvedimento. Diverso invece fu il giudizio della commissione parlamentare di inchiesta sul corso forzoso, nominata nel marzo 1868. nella sua relazione sostenne che la decisione del 1 maggio 1866 non era giustificata da alcuna ragione sostanziale:

- 1) Non economica perché la crisi aveva colpito solo alcune banche.
- 2) Non finanziaria perché il Tesoro sarebbe stato in grado di provvedere alle urgenze immediate.
- 3) Non politica perché il consenso dell'opinione pubblica alla guerra avrebbe consentito il ricorso a un prestito straordinario.

Il corso forzoso comportò una svalutazione media del biglietto cartaceo stimata intorno al 10%. Ne trassero beneficio le esportazioni di merci italiane, mentre divennero più difficoltose le importazioni, e per un Paese come l'Italia, che aveva bisogno di importare prodotti alimentari come il grano e prodotti industriali, ciò comportò un vincolo pesante. Una seconda conseguenza fu la

comparsa dell'eccedenza del valore di mercato delle monete d'oro e d'argento rispetto alla lira cartacea.

La crescita debordante della circolazione bancaria, la diversa copertura dei biglietti nei vari istituti, l'esigenza di controlli più adeguati, la carenza normativa in materia di rapporti interbancari, l'importanza sempre maggiore assunta dalla Nazionale, l'urgenza di bloccare la spirale inflazionistica, l'assenza di segni distintivi per i biglietti a corso forzoso e insieme le interconnessioni di ciascuno di questi elementi con tutti gli altri resero indilazionabile un riordino della complessa materia. Vanno richiamati alcuni fatti:

- 1) Le spese straordinarie del 1870-71 aggravarono il deficit delle finanze statali. Nel dicembre 1871, Quintino Sella espone alla Camera un piano finanziario per il quinquennio 1872-76 che prevedeva: a) un nuovo prestito di 300 milioni da chiedere alla Nazionale; b) una sospensione dell'ammortamento del debito verso lo stesso istituto; c) la conversione in debito consolidato dai debiti redimibili contratti a partire dal prestito nazionale del 1866; d) la cessione del servizio di tesoreria ai quattro maggiori istituti di emissione; e) aggravii fiscali nel limite di 30 milioni in cinque anni, accompagnati dalla rinuncia a nuove economie di spesa.
- 2) Nel 1873, essendo cresciuto il livello dell'inflazione ed essendosi artificiosamente convogliato il capitale circolante non tanto verso la produzione, quanto piuttosto verso la speculazione, Sella aveva elaborato un progetto di legge inteso a porre un freno alla circolazione cartacea, progetto che non era giunto a buon fine per le difficoltà in cui l'esecutivo versava fin dall'aprile, quando era stato battuto sul problema dello stanziamento per la costruzione dell'arsenale militare a Taranto.
- 3) Tra l'estate del 1873 e la primavera del '74, sottoposto a molteplici pressioni da parte di uomini d'affari e speculatori, il Minighetti presentò al Parlamento un progetto di legge bancaria, mirante a regolare la circolazione e nel contempo a ridurre il regionalismo dei biglietti e a pareggiare nel maggior grado possibile le condizioni degli istituti fra di loro e dirimpetto allo Stato. Il progetto divenne legge il 30 aprile 1874.

Infine, la legge sulla pluralità disciplinata risultò una soluzione di compromesso, in quanto, se riuscì a dare maggior ordine al regime dell'emissione, limitando la circolazione per conto dello Stato, influenzando positivamente sul mercato dei cambi e sopprimendo la carta moneta abusiva, risultò inadeguata sotto altri profili:

- 1) Non solo lasciò irrisolto il problema del regime di monopolio come concreta alternativa a quello di concorrenza, ma rallentò il processo storico di concentrazione dell'emissione in un unico istituto.
- 2) Non rispose all'esigenza di conferire elasticità di offerta al circolante cartaceo.
- 3) Non affrontò il nodo della vigilanza preventiva.
- 4) Non pose premesse chiare per il ritorno alla convertibilità metallica.

Capitolo II

Dalla crescita moderata alla crisi

Con l'entrata in vigore della legge bancaria del 1874 iniziò la lenta liquidazione della crisi internazionale di aggio verificatasi negli ultimi mesi del 1873, crisi che aveva dato luogo a una caduta dell'indice generale dei prezzi, segnatamente nel settore delle materie prime industriali e dei prodotti finiti per l'industria.

La circolazione di biglietti consorziali non registrò incrementi di rilievo e ciò fu effetto non solo di una congiuntura poco vivace, bensì pure dell'avvenuto raggiungimento del pareggio nel bilancio dello Stato, il quale, a partire dal 1876 e fino al 1881, cominciò a presentare qualche avanzo,

ancorché lieve.

Solo nel 1879 i segnali di recupero divennero più netti in conseguenza dell'entrata in vigore della nuova tariffa doganale semiprotezionistica del 1878, che garantì una maggiore difesa alla produzione industriale, specialmente alla tessitura laniera e alla filatura e tessitura cotoniera e serica. La congiuntura migliorò ulteriormente nel 1880, anno in cui furono superati i livelli produttivi del 1873.

Sulla base dei progressi economici compiuti dal Paese, il 15 novembre 1880, il ministro delle Finanze Agostino Magliani presentò alla Camera un progetto di legge per l'abolizione del corso forzoso. In esso gli accennati elementi di ripresa economica vennero non solo evidenziati, ma alquanto enfatizzati, nel senso che Magliani lasciò in ombra il permanere di vari e gravi squilibri, specie per ciò che atteneva l'agricoltura, che, segnatamente per il grano, il riso e la seta, non riusciva a reggere la concorrenza europea.

Non appena le prime indiscrezioni sui contenuti del progetto ministeriale trapelarono, la borsa venne investita dal panico, temendosi da più parti una rapida caduta dell'aggio. La paura di conseguenze immediate a un provvedimento che, per forza di cose, non sarebbe stato attuabile rapidamente, si diffuse a macchia d'olio, e quanti in precedenza si erano troppo spinti nella speculazione al rialzo cominciarono ad attendersi una discesa dei prezzi delle merci e il conseguente ribasso dei titoli rappresentativi dei valori industriali.

Le apprensioni nei confronti della manovra governativa vennero meno nei primi mesi del 1881, quando alla Borsa di Parigi si produsse una tendenza al rialzo dei titoli italiani. Tuttavia, per quel che atteneva ai prezzi delle merci, l'incertezza durò ancora vari mesi. Sempre nel 1881 la media dell'aggio si attestò su 1,88, con un massimo di 3,10 e un minimo di 0,35. Nel 1882, essa salì a 2,65, dopo aver segnato nel gennaio un corso massimo di 5,90, come conseguenza di un calo del consolidato 5 per cento sul mercato francese (gennaio 1882), la qual cosa diede non poco alimento alla speculazione, che a sua volta incise sull'inasprimento dell'aggio.

Superata una debole opposizione parlamentare, il progetto Magliani fu convertito in legge (7 aprile 1881, n.133), rinviandosi ad altro momento la fissazione del terminus a quo per l'apertura del cambio e per la sostituzione dei biglietti di piccolo taglio con moneta divisionale.

Una volta predisposte le basi dell'operazione, iniziò la trattativa per collocare all'estero il prestito di 644 milioni. I passi allo scopo compiuto dal governo presso la Casa Rothschild non giunsero a buon fine per varie ragioni:

- 1) Le difficoltà internazionali collegate alla questione di Tunisi.

- 2) Le contrastanti valutazioni sui risvolti monetari, tecnici e politici del prestito.
- 3) Le divergenti concezioni in materia di metro monetario inscrivibili nel quadro della cosiddetta battaglia dei tipi.
- 4) Il controverso giudizio sull'entità dello stock metallico dell'Italia che, secondo calcoli ufficiali, da più parti contestati, avrebbe compreso fondi del Tesoro e degli istituti di emissione per un ammontare di 206 milioni e scorte di privati per un volume di 313 milioni.

Nelle more tra l'approvazione della legge 7 aprile 1881 e l'apertura degli sportelli (12 aprile 1883) le banche di emissione rafforzarono le riserve metalliche. Se si assume come *terminus ad quem* il 31 dicembre 1882, l'aumento delle riserve fu di 23,6 milioni, dei quali 8,6 in oro, 9,7 in argento a 900 millesimi e 5,3 in argento divisionario.

Nel biennio successivo all'effettiva abolizione del corso forzoso, si registrò una fuggevole prosperità economica, segnata da un andamento favorevole dei cambi fino a tutto il 1884, salvo un principio d'inasprimento dopo l'agosto, come effetto della coeva epidemia colerica, sia sul movimento del commercio e della navigazione, sia sul flusso e sul soggiorno di turisti nel Paese.

Nei mesi successivi il corso dei cambi esteri mantenne un trend negativo, a causa dello sbilancio commerciale, che andò accentuandosi tra il 1884 e l'85, per effetto sia della crisi agraria, sia di altri concomitanti fattori, tra i quali l'errore economico compiuto dal governo all'atto dell'abolizione del corso forzoso, consistente nell'aver autorizzato la conversione dei biglietti in moneta metallica al valore nominale, quando la cartamoneta faceva un disaggio di circa il 10 per cento nei confronti dell'oro. Ciò ebbe come risultato:

- 1) Di lasciare in circolazione un'eccedenza cartacea mascherata nella forma, ma effettiva nella sostanza.
- 2) Di influire sulla crescita dei prezzi interni, rimasti gli stessi solo nominalmente, data la tendenza delle merci a valere in oro la stessa cifra che prima valevano in carta svilita.
- 3) Di privare l'industria nazionale della protezione del 10 per cento, concedendo in parti tempo un premio alle importazioni dall'estero, premio pagato in ultima analisi dai consumatori.

Il ritorno alla convertibilità ebbe molteplici conseguenze sia positive sia negative nel sistema economico nazionale. A determinarle concorsero l'afflusso di capitale straniero e il rialzo dei prezzi dei valori pubblici, il quale compresse il tasso ufficiale di sconto, portandolo nel 1884 dal 6 al 4 per cento, ma non meno determinante fu la nuova direzione impressa alla politica economica dello

Stato, che divenne allora il principale operatore finanziario del Paese, in verticale ed appariscente contrasto rispetto alla precedente fase di raccoglimento.

Tra gli interventi più notevoli vi furono:

- 1) Gli stanziamenti militari.
- 2) Il sostegno agli interessi armatoriali per la sostituzione del naviglio a vela con quello a vapore.
- 3) Il rammodernamento di alcuni porti.
- 4) Le sovvenzioni ai servizi postali.
- 5) La costruzione di 4.267 km di nuove linee ferroviarie.
- 6) Il supporto al settore secondario, in cui spiccò la Altiforni acciaieria e fonderia di Terni per la produzione di acciaio col sistema Martin Siemens e di piastre per la corazzatura delle navi, stabilimento siderurgico nato nel 1884 dal sodalizio tra il finanziere Vincenzo Stefano Breda, deus ex machina della Società Veneta per imprese e costruzioni pubbliche e Brededetto Brin, ministro della Marina tra il 1884 e il '91.

La situazione divenne drammatica nel 1888, quando il numero delle costruzioni messe in cantiere in una città come Roma, ancora prevalentemente terziaria e amministrativa, superò le reali esigenze di espansione urbanistica, non rispondendo con la qualità dell'offerta alle effettive possibilità della domanda e non riuscendo d'altra parte a innescare un reale abbrivio di sviluppo nel settore secondario, pur tenendo conto del carattere di complementarità tra i settori.

Lo squilibrio portò alla chiusura di centinaia di cantieri, ripercuotendosi sui livelli occupazionali e sul grado stesso di solvibilità e di stabilità degli istituti di credito maggiormente appesantiti dagli immobilizzi, mentre le banche di emissione restringevano gli sconti, i titoli delle società crollavano e si moltiplicavano i fallimenti delle imprese costruttrici.

In questo contesto esplose la crisi agraria, che produsse effetti disastrosi nel settore dal quale circa il 65 per cento della popolazione attiva traeva la propria fonte di sostentamento: tra il 1880 e l'87 il valore della produzione agricola e zootecnica si ridusse di quasi il 22 per cento, passando da 6.191 a 4.843 milioni di lire correnti, mentre la partecipazione delle attività primarie alla formazione del reddito nazionale scese dal 57,4 al 48,9 per cento.

Le cause della crisi furono di varia natura:

- 1) Tra quelle esogene, la principale andava cercata nel processo di integrazione delle economie mondiali, che consentiva l'afflusso sulle piazze europee di enormi quantitativi di cereali,

prevalentemente grano, provenienti dal Nord America e dalla Russia, ma anche di altre materie prime, come la seta greggia, importata dalla Cina e dal Giappone, e il riso proveniente dall'India. L'ingresso sul mercato europeo di tali prodotti era favorito dalla messa a coltura di sterminate distese di terra vergine e dal sensibile calo dei noli marittimi e dei costi di trasporto.

- 2) Tra le cause endogene andavano annoverate alcune peculiarità strutturali dell'agricoltura nazionale. Il sistema agrario italiano, sia per la tipicità degli assetti colturali, sia per la morfologia dei terreni, sia per i particolari rapporti di produzione, non era in grado di reggere la concorrenza dei prodotti provenienti d'oltreoceano, ottenuti da coltivazioni in forma estensiva, senza l'ausilio di molta manodopera e di particolari cure, grazie alla fertilità del suolo e alle favorevoli condizioni meteo-ambientali.

Tra gli effetti macroeconomici della crisi agraria vi fu il brusco ribasso dei prezzi dei cereali, che colpì le principali piazze europee. In Italia le flessioni più significative interessarono il masi e il frumento. Quest'ultima flessione fu particolarmente sentita perché il frumento costituiva la base della rendita fondiaria e del reddito agrario, oltre che della dieta contadina e perché costrinse i piccoli coltivatori e gli affittuari a commercializzare una parte crescente del raccolto per compensare la caduta dei ricavi lordi, aggravandone ulteriormente la già misera condizione.

Per pagare l'affitto in denaro, i costi monetari di coltivazione e le imposte fondiari il contadino si trovò costretto a destinare al mercato una quota maggiore del raccolto e ciò implicò una contrazione dei già bassissimi livelli di consumo alimentare.

Intanto, la situazione di molti istituti di credito peggiorava. Nel 1889 versavano in grave difficoltà la Società dell'Esquilino, il Banco sconto e sete, e soprattutto la Banca tiberina, che minacciava di fallire. Di fronte a tale eventualità, la Nazionale si dichiarò disponibile a intervenire, chiedendo quale contropartita:

- 1) Una proroga speciale dei privilegi detenuti dagli istituti di emissione, ormai di imminente.
- 2) La concessione di una proroga del corso legale dei biglietti.
- 3) L'immediata autorizzazione a superare i limiti di circolazione per complessivi 50 milioni.

Il governo accolse le richieste, ma, per valutare le reali condizioni degli istituti di emissione, ordinò un'ispezione, affidandola al senatore del governo Giacomo Alvisi, coadiuvato dal funzionario del Tesoro Gustavo Biagini. Ne uscì un quadro di tale gravità, soprattutto per la Banca Romana, da

indurre il governo, guidato da Crispi, a non rendere pubblici i risultati, onde evitare il discredito interno e internazionale del Paese.

Caduto il governo Crispi e costituitosi il primo governo Rudinì, fu concessa una nuova proroga di diciotto mesi del privilegio dell'emissione agli istituti che lo detenevano, fu innalzato il limite legale della circolazione e fu abolita la riscontrata, vale a dire l'obbligo della periodica compensazione dei biglietti fra le diverse banche, sostituendola con la rispendita, che imponeva a ogni banca di rimettere subito in circolazione i biglietti delle altre banche.

Nel maggio 1892, divenne presidente del Consiglio Giovanni Giolitti, che chiamò al Tesoro Bernardino Grimaldi, assai legato alla banca romana. La situazione precipitò nel dicembre, quando i risultati dell'inchiesta Alvisi-Biagini, furono portati a conoscenza della Camera. La denuncia dei due deputati suscitò una grande impressione. Iniziati i lavori l'11 gennaio 1893, l'ispezione fu completata in meno di due mesi e il 16 marzo le risultanze furono consegnate a Giolitti. La situazione più compromessa risultò quella della Banca romana, con una deficienza di molti milioni di biglietti, mascherata da vari artifici intesi a dissimulare da una parte l'eccesso di circolazione, dall'altra un vuoto di cassa di 20 milioni.

Onde evitare una crisi generale di sfiducia nel sistema, Giolitti dichiarò che, circolando i biglietti a corso legale, lo Stato se ne rendeva garante. Nei mesi successivi la Banca romana fu messa in liquidazione e il governo presentò e fece approvare la legge 10 agosto 1893, n.449, da cui nasceva la Banca d'Italia.

I casi più gravi e vistosi furono quelli della Società generale di credito mobiliare e della Banca generale. L'una, con dieci sedi, 75 milioni di capitale sottoscritto e 60 milioni di capitale versato, veniva per importanza, subito dopo la Banca nazionale; l'altra, con tre sedi 30 milioni di capitale versato, godeva di grande reputazione in Italia e all'estero. Entrambe erano col tempo diventate delle banche di deposito, attraverso le quali passava quasi l'intero commercio di importazione e di esportazione del Paese: dalla seta al grano, dal petrolio al carbone.

Nel 1866, un pericoloso run era stato superato dal Credito mobiliare grazie al corso forzoso e alla valida direzione di Domenico Balduino, il quale aveva garantito all'istituto un lungo periodo di prosperità.

Capitolo III

Il riordino delle strutture creditizie e il risanamento della finanza pubblica

L'Atto bancario o legge 10 agosto 1893 diede vita alla Banca d'Italia, che cominciò a operare nel gennaio 1894. Sorta dalla fusione della Banca nazionale nel Regno d'Italia con la Banca toscana di credito per le industrie e il commercio e con la Banca toscana, essa assunse forma giuridica di società per azioni con un capitale di sociale di 300 milioni di lire, versato nella misura di sette decimi e diviso in 300.000 azioni nominative di lire 1.000 ciascuna. Fin dall'inizio le venne attribuito il privilegio di emettere biglietti. Il medesimo privilegio venne mantenuto al Banco di Napoli e al Banco di Sicilia.

Le operazioni che i tre istituti erano autorizzati a compiere, oltre all'emissione, erano dettagliatamente elencate, con speciale riguardo allo sconto, alla compravendita in contanti per proprio conto di tratte, assegni e cambiali sull'estero, al ricevimento di depositi in conto corrente fruttifero. Furono vietate nuove operazioni di credito fondiario, come pure operazioni in conto corrente allo scoperto. Il tasso di sconto doveva essere uguale per tutti e tre gli istituti e ogni variazione era subordinata all'approvazione del ministero del Tesoro, che esercitava il proprio controllo anche autorizzando l'apertura o la chiusura di sedi e succursali.

Il governo, tramite un suo rappresentante, poteva intervenire alle sedute degli organi elettivi, con la facoltà di sospendere le deliberazioni ritenute non conformi alla legge. Sottoposta ad approvazione del governo era la nomina del direttore generale, ancorché demandata al consiglio superiore della banca.

La convenzione del 30 ottobre 1894 tra governo e Banca d'Italia attribuì a quest'ultima la gestione e liquidazione della Banca romana, concedendole in contropartita il servizio di tesoreria per tutte le province del Regno, a partire dal 1 febbraio 1895. Stabilì inoltre che, per fronteggiare le perdite derivanti dalle liquidazioni, la Banca dovesse accantonare in un fondo speciale una quota degli utili annuali, fissati in 4 milioni per l'esercizio 1894, 5 milioni per il 1895 e 6 milioni per il 1896, nonché per ciascuno dei successivi esercizi fino a tutto il 1903.

Dato nuovo ordine al sistema dell'emissione, si provvide a riorganizzare il comparto del credito ordinario, rimasto scoperto dopo la caduta del Credito mobiliare e della Banca generale. A tal fine

fu essenziale il ruolo svolto dal capitale tedesco in concomitanza con l'accrescersi e il consolidarsi del ruolo finanziario della Germania, dove la piazza di Berlino stava soppiantando per importanza quella di Francoforte, e anche nel quadro dei mutamenti avvenuti in politica estera con la stipulazione della Triplice Alleanza.

Un ulteriore apporto di capitale germanico si ebbe in occasione del crollo della rendita italiana alla borsa di Parigi, per effetto dello scoppio della guerra doganale con la Francia. Allora Crispi, tramite Bismarck, ottenne l'intervento di alcune case bancarie tedesche, tra le quali la Bleichroder, in sostegno del corso di rendita. Solo dopo la caduta delle due maggiori banche italiane di credito ordinario il capitale tedesco fece un salto di qualità e decise di impegnarsi in maniera massiccia nel settore del credito, e non solo del credito, seguendo gli investimenti di portafoglio e gli investimenti diretti da parte delle imprese e di società finanziarie in attività industriali italiane, senza che necessariamente le due vie si incrociassero e unissero l'una all'altra. In tale contesto nacquero la Banca commerciale italiana – Comit e il Credito italiano – Credit.

Alla testa del Commerciale fu posto Otto Joel, già vicedirettore della sede di Milano della Banca generale, poi direttore della filiale di Genova, quindi capo dell'ispettorato generale del medesimo istituto. Di famiglia ebreo-tedesca, Joel aveva mantenuto un'approfondita conoscenza della realtà bancaria dei due Paesi, il che faceva di lui il tipo di interlocutore ideale per discutere e trattare sia per le banche tedesche sia per quelle italiane. Al vertice del Credit andò, dal 1897, Enrico Rava.

Le banche miste italiane si connotarono come banche specializzate sul modello tedesco, non come istituti specializzati sul modello inglese. Ciò significa che esse effettuavano sia operazioni ordinarie, a breve termine, sia operazioni straordinarie, a medio e lungo termine. Delle operazioni a lungo termine beneficiarono le imprese industriali.

Il modo di agire delle banche miste divenne oggetto di obiezioni da parte dei maggiori rappresentanti del pensiero liberista italiano, da Pantaleoni a Einaudi, i quali eccepirono sul fatto che essere impiegavano i depositi versati dai risparmiatori in crediti alle imprese, contraddicendo al principio fondamentale che vieta di compiere investimenti a scadenza superiore a quella degli impegni cui la banca deve far fronte nei riguardi dei depositanti. Così facendo:

1) Non soltanto si creava una situazione che in un periodo di crisi sarebbe stata assai pericolosa per la banca, ma si sorprende alla buona fede dei risparmiatori, i quali, depositando il loro denaro, intendevano lucrare solo il modesto interesse reso dai depositi e non miravano invece ai più elevati, ma anche più aleatori guadagni che potevano derivare dagli investimenti industriali, a cui le banche volgevano invece i fondi da esse raccolti.

La riforma del sistema dell'emissione e la nascita delle banche miste non avrebbero dato i risultati positivi che ebbero se non si fosse provveduto anche al risanamento della finanza pubblica. Quando il 14 luglio 1896 il Luzzatti assunse la guida del Tesoro nel terzo governo Rudinì, già erano avvertibili i primi segni di inversione del ciclo economico mondiale. In un Paese late-comer o ritardatario come l'Italia i segni non riuscivano così evidenti da poter essere leggibili in modo univoco, sia relativamente alle oscillazioni nel costo del denaro, sia alle immissioni di liquidità nel mercato dei capitali, sia all'andamento della domanda interna.

Il sistema finanziario internazionale andava trasformandosi in senso più dinamico e non era privo di riflessi sull'economia italiana. La letteratura ha analizzato le ragioni per cui il ruolo dell'Inghilterra come centro di intermediazione finanziaria internazionale stava subendo un processo di perdita di importanza relativa, mentre andavano emergendo e imponendosi altri centri, tra i quali soprattutto Parigi, che veniva riconquistando una posizione di primo piano dopo la parziale eclissi seguita alla guerra franco-prussiana del 1870; erano poi in piena ascesa le piazze di Berlino e New York. Londra continuava nondimeno a mantenere saldo il monopolio del commercio dell'oro proveniente dall'Australia, dal Klondike e dal Sud Africa. È significativo che la Banca di Francia agisse da serbatoio d'oro di riserva aurea dell'intero sistema monetario internazionale.

In Italia, l'amministrazione economico-finanziaria crispina aveva lasciato un'eredità complessa. Il Sonnino, che ne era stato la personificazione e che aveva cercato di tenere ferma la barra del Tesoro in direzione del pareggio, impegnandosi a depurare il bilancio e a eliminare gli sperperi e le spese improduttive, non aveva mancato di conseguire risultati oggettivamente rilevanti.

Le spese del Tesoro erano particolarmente significative non solo per la loro consistenza assoluta, ma anche perché fissavano il livello di spesa corrente del ministero che il Luzzatti era stato chiamato ad assumere e di cui si proponeva un profondo ridimensionamento in termini finanziari. Tra le voci più spinose dell'eredità sonniniiana un posto tutto speciale occupavano le spese d'Africa, le quali, se nell'esercizio 1894-95 erano state contenute in 13,7 milioni di lire, in quello 1895-96 erano salite a 123,7 milioni, divenendo parti all'8,1 per cento del totale delle spese accertate.

Il secondo governo Rudinì, per fronteggiare le emergenze finanziarie africane, dinanzi all'alternativa di nuove imposte straordinarie o di un ulteriore ricorso al debito pubblico, aveva optato per la seconda, ritenendo che in suo favore giocasse soprattutto il vantaggio di un prelevamento di liquidità presente nel Paese, laddove un'imposta straordinaria avrebbe colpito anche i contribuenti privi della possibilità di monetizzare il loro patrimonio se non mediante svendite o stipulazione di prestiti privati a condizioni meno vantaggiose di quelle del prestito

pubblico.

L'obiettivo più importante era rappresentato dal risanamento della circolazione. Per conseguirlo, occorreva che ai biglietti fosse assicurata una garanzia indipendente dall'andamento degli affari di banca e rappresentata da riserve metalliche, da valori di Stato o garantiti dallo Stato, da crediti per anticipazioni su pegno di valori pubblici e, in parte, da portafoglio liquido e commerciale di primo ordine, da sostituirsi gradualmente con titolo di Stato.

Passando al debito pubblico, nel 1895, il suo stock era di 12,6 milioni di lire, con un'incidenza del 109% sul Pil. Il problema era che il valore nominale del debito pubblico, che all'inizio degli anni Novanta era calcolato in 12,1 miliardi, nei successivi cinque anni era cresciuto di 567 milioni di lire, per stabilizzarsi tra il '94 e il '95 attorno ai 12,6 miliardi.

Il rapporto tra indebitamento pubblico e Pil era invece passato dal 100 % del 1890 al 113 % del 1894. Che ciò costituisse un vincolo alla libertà della manovra del bilancio, imponendo serie misure di copertura per le spese relative al servizio del debito, era indubbio, ma che alcuni elementi attenuassero in qualche misura la pesantezza del medesimo vincolo era altrettanto indubbio.

L'estinzione del debito redimibile ebbe come conseguenza l'annullamento di un importo di rendite pari a lire 3.454.665, mentre la contemporanea accensione di debito consolidato comportò l'iscrizione in bilancio di rendite per lire 3.609.455. era evidente che la conversione implicava un risarcimento per i possessori della rendita, essendo aumentato il valore assoluto degli interessi percepiti in misura del 4,48 per cento. Dal punto di vista finanziario, la rendita annua che veniva elargita sul consolidato corrispondeva a un valore capitale di 80,2 milioni, mentre il valore attuale del debito estinto era stimabile in circa 97,4 milioni, con una perdita finanziaria netta per gli investitori di circa 17,2 milioni.

Restavano le spese d'Africa. Subentrando al Crispi, il Rudinì aveva avviato a conclusione la partita con l'Etiopia, sottoscrivendo la pace di Addis Abeba del 26 ottobre 1896, e si era impegnato per la graduale riduzione delle truppe d'oltremare, per l'istituzione della tesoreria a Massaua e per porre fine all'arbitrio di quei governatori locali che, a tenore del Regolamento del 1894, ordinavano e davano le battaglie senza che il Parlamento avesse consentito i fondi, distogliendo per somme cospicue, a uso di guerra, i depositi postali eritrei.

Luzzatti puntò alla costituzione di un fondo degli sgravi amministrato in modo autonomo e intangibile per legge, che si sarebbe dovuto alimentare con i seguenti cespiti:

- 1) Avanzi di bilancio utilizzabili entro un triennio.
- 2) Economie nei lavori pubblici, sugli esercizi ferroviari, nelle convenzioni marittime.

- 3) Abolizione delle sottoprefetture.
- 4) Riforme nell'amministrazione giudiziaria e in quella dell'interno.
- 5) Fusione dei demani e limitazioni nelle assunzioni di nuovi impiegati.
- 6) Economie nella pubblica istruzione.
- 7) Marchio obbligatorio per gli oggetti di oro e di argento.
- 8) Tasse di borsa.
- 9) Revisione delle tasse di concessione dei titoli nobiliari e ritocchi nelle imposte di successione, come pure nei gravami fiscali per gli appalti della pubblicità sugli involucri dei tabacchi e delle sigarette, per la pubblicazione degli annunci legali, per il monopolio della vendita del chinino, per la caccia riservata ai proprietari di terreni incolti o boschivi.

Una volta costituito, il fondo degli sgravi avrebbe erogato i mezzi finanziari per raggiungere i seguenti obiettivi:

- 1) l'esonero dell'imposta fondiaria sui terreni colpiti da quote inferiori a lire 10 e la restituzione dei minimi poderi agli espropriati dal fisco.
- 2) L'aiuto a quanti, gravati da imposta compresa tra le 10 e le 20 lire, si fossero adoperati per sciogliersi dal vincolo delle ipoteche e per migliorare i propri fondi.
- 3) Il sostegno alla colonizzazione interna, destinando per legge a concessioni enfiteutiche, beni patrimoniali incolti o mal coltivati dei comuni, delle province e dello Stato e, inoltre, per libera contrattazione, beni degli enti morali e dei privati.
- 4) L'esenzione del lavoro industriale da ogni imposta di ricchezza mobile.
- 5) L'innalzamento e una più esatta determinazione del minimo imponibile sul lavoro espletato nell'ambito delle arti minori e dei piccoli commerci.

La linea prudentiale seguita da Luzzatti nella stima delle entrate fu premiata dall'accentramento del bilancio per il 1896-97. Le entrate complessivamente accentrate per la categoria I risultarono superiori di circa 8,7 milioni di lire e l'incremento fu imputabile per circa 1,6 milioni alla variazione delle entrate principali e per 7,1 milioni alle cosiddette altre entrate.

Un ultimo cenno va fatto all'accordo commerciale tra Italia e Francia, che pose fine alla guerra doganale tra i due Paesi, particolarmente disastrosa per l'agricoltura italiana del Mezzogiorno, penalizzata nelle sue tradizionali esportazioni e colpita dal crollo dei prezzi dei suoi prodotti, mentre i costi di produzione avevano subito un notevole incremento.

Un primo passo verso la ripresa dei rapporti tra i Paesi era stato compiuto nell'ottobre 1896, quando si era concordato di applicare gli stessi diritti delle marine nazionali alle navi italiane nei porti franco-algerini e a quelle francesi nei porti italiani, escludendo la navigazione di cabotaggio. Una delle difficoltà più notevoli per l'Italia veniva dal fatto che le basi su cui la Francia intendeva condurre le trattative poggiavano da un lato su un'esagerata opinione dei vantaggi che la tariffa minima francese avrebbe offerto alle esportazioni italiane, e dall'altro su una sottostima eccessiva del valore del nostro regime convenzionale, la qualcosa alimentava la pretesa francese che il regime convenzionale italiano non rappresentasse un corrispettivo sufficiente alla concessione della sua tariffa minima, donde la richiesta di Parigi che l'Italia dovesse fare ai prodotti dell'industria francese concessioni maggiori di quelle riconosciute alla Germania, alla Svizzera e all'Austria-Ungheria. Al trattato si giunse nel novembre 1898, quale criterio ispiratore del modus vivendi commerciale tra i due Stati che:

- 1) Da parte francese si applicasse ai prodotti italiani il trattamento della tariffa minima.
- 2) Da parte italiana si riservasse ai prodotti francesi il regime della nazione più favorita.