

PREFAZIONE

Lo scandalo della Banca Romana fu il primo grande scandalo politico e finanziario dell'Italia unita. La bancarotta di uno dei maggiori Istituti di Emissione del Paese provocò una bufera finanziaria, che ne investì la gracile struttura creditizia. I maggiori leader politici dell'epoca: Francesco Crispi e Giovanni Giolitti si rinfacciarono la responsabilità di aver cercato di coprire la vicenda ostacolando le indagini della Magistratura.

Un aspetto, cui finora si era dato poco rilievo, è la vicenda giudiziaria e politica dipanatasi a partire dal processo che coinvolse i funzionari di polizia e del Ministero dell'Interno, accusati di aver sottratto e fatto sparire, durante le prime perquisizioni, importanti documenti in grado di provare la collusione di uomini politici con i loschi affari dell'Istituto.

Il legame di obbedienza gerarchica, che legava i funzionari dell'Interno e della polizia, fornì alla Magistratura l'argomento per rinviare il giudizio, in attesa che fossero chiarite le responsabilità del vertice politico, responsabile del loro intervento.

La Corte di Cassazione inviò le carte alla Camera dei Deputati, chiamata a decidere se incriminare Giolitti, allora Ministro degli Interni. Alla fine, la comprovata interferenza del Ministro sulle indagini dei Giudici trovò una

contorta forma di assoluzione da parte del Parlamento che, su proposta della Commissione incaricata di esaminare gli atti, decise di non ravvisare nel comportamento di Giolitti, elementi sufficienti per un rinvio all'Alta Corte di Giustizia e stabili di rimandare il procedimento alla Magistratura Ordinaria, dove trovò una sua silenziosa estinzione.

La vicenda storica, a più di un secolo di distanza, mantiene ancora molti elementi di attualità. Un interrogativo di fondo è possibile, e cioè se le ragioni addotte a difesa da Giolitti – aver voluto salvaguardare il sistema bancario da una crisi sistemica di fiducia, che poi purtroppo si verificò – siano in parte giustificate in un contesto in cui la vigilanza sulle banche era ancora embrionale e ben poco efficace. D'altro lato, la scarsa tenuta delle barriere fra sistema politico, amministrativo, finanza e sistema giudiziario, all'epoca fortemente intrecciati, permise la sostanziale impunità dei principali protagonisti dello scandalo. La lezione che fu tratta all'epoca, portò gradualmente all'affermarsi della Banca d'Italia, come credibile Autorità di Vigilanza indipendente.

Oggi la finanza mondiale soffre della stessa mancanza di trasparenza, all'orizzonte non si vede, purtroppo, una nuova Autorità in grado di riportare ordine in un sistema acefalo. Leggere le storie qui narrate con un occhio al presente può forse rendere la lettura ancora più stimolante.

Alessandro Polsi

(Ordinario di Storia delle Istituzioni
Politiche all'Università di Pisa).

INTRODUZIONE

Nel luglio 1894, il processo della Banca Romana (già Banca dello Stato Pontificio), un vero e proprio terremoto giudiziario, si concluse con una serie di strane assoluzioni ed amnistie che destarono il più profondo stupore in tutti gli italiani. Quello fu un anno nero per l'economia italiana tra fallimenti societari e crisi delle banche, complice la deflazione. Vi fu anche un enorme flusso migratorio verso tutto il Continente americano, causato da una grande sfiducia istituzionale da parte dei cittadini. Nell'ultimo quinquennio del nostro millennio, questo fenomeno si sta ripetendo seppur in forme completamente diverse. Inoltre, si è verificata una notevole perdita di fiducia nel settore bancario-finanziario dovuta: alle speculazioni estreme da parte di taluni operatori finanziari, ai numerosi scandali bancari ed infine alla già consumata crisi della Giustizia. Il periodo di passaggio che oggi stiamo vivendo, tra economia industriale e post industriale assomiglia, per tanti aspetti, proprio a quel quinquennio che, allora, aveva accompagnato la nascita della Banca d'Italia. Quel periodo fu contraddistinto dalla presenza dello stesso *Cigno Nero*, termine con cui vengono identificati dei fenomeni di crisi economica, tanto imprevedibili, quanto irrazionali. Le vicende legate agli antichi scandali sono oggi tornate in voga per via dell'attua-

le crisi finanziaria che avvolge, dentro lo stesso turbine, la maggior parte delle famiglie italiane.

Drammatiche sono le analogie tra il presente e il passato. Questo saggio nasce anche come omaggio postumo ad una serie di recenti celebrazioni: i 150 anni dall'unificazione del Paese, i 140 anni dalla nascita di Roma Capitale d'Italia, il bicentenario di Borsa Italiana, il 150° anniversario della nascita di Poste Italiane ed il 40° anniversario della Consob. Si ripercorreranno, nei canali della storia, anche aspetti poco noti intimamente legati alla nascita della Banca d'Italia, che non è altro che il *sequel* dell'irrisolto scandalo della Banca Romana.

Celebrazioni che il nostro Paese non ha vissuto come momento di gioia e di unità, bensì di divisione, di fortissima crisi politica, economica, sociale nonché come momento di lotta tra la classe dei privilegiati e quella di tutti gli altri cittadini.

A distanza di oltre un secolo, abbiamo voluto ricercare, tra gli incantesimi e i compromessi della storiografia sulla Banca Romana, la verità sull'assoluzione degli imputati dello scandalo e, trattandosi appunto del più grave scandalo bancario di tutti i tempi, abbiamo voluto esaminare le stesse carte originali che ebbero tra le mani gli ultimi Commissari che indagarono sul finale della vicenda, con il fine di individuare tutti i *pronomi nominali* e non solo la *sintassi* delle assoluzioni. Come disse uno dei Commissari, l'On. Pucci, in quell'autunno romano del 1895: *l'esame dei documenti bisogna farlo, perché la Commissione deve vedere fino in fondo e veder tutto*.

Volendo usare le parole di un noto giornalista dell'epoca, l'Avv. Vincenzo Morello, che usava firmarsi con lo pseu-

donimo di Rastignac, al leggere oggi quelle carte, possiamo senz'altro confermare che si tratta di: *documenti di infamia purtroppo. E Leggendoli e ripensando in quali mani il governo d'Italia fosse allora caduto e in quali vergogne si fosse avvoltolato, fra i comuni reati e comuni delinquenti, servendosi dell'intimidazione e del ricatto, della menzogna e del falso, patteggiando cogli imputati a favor proprio e a danno degli avversari, mercanteggiando le sentenze penali come già i decreti senatoriali, corrompendo i giudici come fossero agenti di pubblica sicurezza deputati della maggioranza e sconvolgendo ogni funzione, ogni sentimento, ogni interesse civile*, non si può che confermare tale infamia!

L'inchiesta scaturita dallo scandalo fu una vicenda fatta di lacrime e di sangue, odio politico e finanza fantasiosa che potrebbe incuriosire la letteratura scandalistica e gli studiosi, non solo quelli del settore, per i quali si spalancherà il sipario del più *antico teatro* dell'alta finanza italiana.

Il finale dello scandalo è invece collegato con la nascita della Banca d'Italia, i cui primi gemiti risalgono a 120 anni orsono, con il disegno di legge n. 164 del 22 marzo 1893, tratteggiato con abile maestria per coprire le gravissime magagne di una vicenda mai veramente risolta, nemmeno in via giudiziaria. La Banca d'Italia venne appunto partorita mentre si svolgeva quel maxi processo, che costò molti anni di lavoro ed al quale contribuirono diverse Commissioni d'inchiesta.

Collusione politica, leggi poco ragionate, strani assetti economici ed insoliti risvolti processuali (un po' pasticciati) sono l'habitat nel quale nacque la Banca d'Italia. Essa fu inoltre avvolta da un clima generale di sfiducia, che ebbe un peso notevole sui ristretti mercati finanziari del tempo.

Pochi sanno che l'allora nuova Istituzione rappresentò, al momento della sua nascita, anche un enorme sacrificio a carico dei contribuenti, una diminuzione di entrate per il Tesoro e segnò un aumento di disavanzo in un momento di crisi economica generale. I commentatori dell'epoca sostengono che, ogni atto ufficiale connesso alla sua nascita, *abbondò di gemiti sull'elevatezza delle imposte* ed ebbe il sapore di un ricatto. In Italia, milioni di contadini e di operai già poveri, *duramente tassati, diedero prova della loro virilità sopportando, con patriottico silenzio, le imposte necessarie per l'esistenza e la sicurezza della Patria.*

L'intento, animato da impegno etico, è quello di fornire una ricostruzione singolare, relativa anche alle vicende storiche antecedenti lo scandalo della Banca Romana, evidenziando il clima d'instabilità politica ed economica che si respirava all'epoca. Il percorso si andrà a snodare con *intrecci* e *fabulae*, mondo reale e narrativo, attraverso una lettura, a tratti attualizzata e ragionata, degli atti processuali e dei rapporti di vigilanza del tempo.

La questione, nel suo complesso, si presenta frastagliata da contraddizioni, conflitti di competenza tra i poteri (giudiziario e politico), rivalse di varia natura e qualche opaco ripensamento che s'intravede nell'attività svolta dagli organi inquirenti di ieri, a loro volta inquisiti, dopo l'insabbiamento del più grosso dissesto bancario della storia nazionale.

Per questo motivo, si darà tanto spazio agli aspetti processuali (alle memorie difensive inedite dei legali degli imputati), quanto ai resoconti stenografici delle riunioni presso la Camera dei Deputati ed il Senato del Regno. Si analizzeranno monografie, lettere, comunicazioni giudizia-

rie, *pamphlet* e saggi scritti di proprio pugno da persone personalmente implicate, a vario titolo, nello scandalo, fra cui: Giovanni Giolitti, Napoleone Colajanni, Felice Cavallotti, Ferdinando Capriolo e Bernardo Tanlongo. Alla fine di questo contributo, la vicenda della liquidazione della Banca Romana (intimamente legata alla nascita della Banca d'Italia) dovrà, per forza di cose, essere un po' riconsiderata anche dagli storici e da chi, fino a questo momento, seppur non sbagliando del tutto, ha collegato le assoluzioni ad una sorta di strano incantesimo giudiziario.

La naturale esposizione dei fatti darà al lettore l'idea, man mano che ci si addentra nella trama, che sia esistito un robusto filo che ha legato i tre poteri: politico, esecutivo e giudiziario. Lo si potrà notare nelle contraddizioni o dai confronti che, valutati da un punto di vista probatorio, non appaiono troppo convincenti e che avrebbero contribuito, sul finale, a favore della soluzione assolutoria.

Si potrà intravedere come il nostro debito pubblico parta da molto lontano, anche da questa vicenda, per via della mancata condanna di *raccomandati* che non sono stati investiti dalle dovute azioni di responsabilità, in sede di liquidazione della Banca Romana. Come disse però il noto filosofo Benedetto Croce, gli scandali *sono cosa di tutti i tempi e di tutti i Paesi*. Verrà delineato, con qualche rapido *flashback*, un sistema che attraversa tutte le epoche – e che per questo sa di attualità – in cui calpestare le leggi sembra quasi lecito all'insegna del grande *business*, con le giuste protezioni istituzionali. Peccato che, alla fine, le manchevolezze si coprano sempre con i soldi pubblici e sono i cittadini e le famiglie di ieri, di oggi e di domani a pagarne il prezzo in termini di minori investimenti, contrazioni del

mercato del lavoro, aumento della pressione fiscale e, di recente, minore istruzione, assistenza sanitaria, tutela ambientale, offerta culturale e quant'altro.

Senza alcuna presunzione di esaustività, si vogliono riportare le parole di uno dei più illustri maestri del passato, Nello Quilici, il quale, nel suo noto libro dal titolo: *Fine di Secolo – Lo Scandalo della Banca Romana*, scritto in piena epoca fascista, ha espressamente affermato che il *mare magnum* di documenti (perizie giudiziarie, rapporti, pro-memoria delle controversie procedurali, indagini di polizia, interrogatori, confronti, testimonianze, sentenze e appelli) lasciava spazio ad ampi margini di studio.

Si tenterà di occupare qualche spazio ancora vuoto lasciato da un altro importante storico, Eligio Vitale – che, negli anni '70, ha trascritto buona parte degli atti d'inchiesta, raccolti in un'importante trilogia recensita dall'ex Presidente della Repubblica, Sandro Pertini – guardando ai fatti con una certa imparzialità e con l'occhio del neofita del settore.

Sebbene sugli atti di Governo e processuali, ieri, incombesse il segreto d'ufficio, trapelarono molte indiscrezioni e pettegolezzi. La stampa riportò interi stralci di verbali delle adunanze parlamentari e degli interrogatori con il fine, forse recondito, di mandare messaggi e di influire sul clima complessivo, come sostenne un altro eminente autore dell'epoca, Tommaso Palamenghi Crispi, nipote dell'omonimo Presidente del Consiglio.

Dopo la chiusura dei vari processi che si erano reciprocamente annodati tra di loro, gli uomini politici che alternativamente assunsero il potere, per motivi diversi, sorvegliarono affinché il segreto si perpetuasse al fine di tutelare

il credito del Paese già troppo compromesso all'epoca, e sempre in bilico nelle epoche successive, nonostante gli interventi rassicuranti da parte delle Istituzioni.

Per un paio di anni, dopo la chiusura dello scandalo, i giornali imperversarono alimentando nel pubblico una curiosità morbosa ma, dopo il 1895, i lettori dei quotidiani desiderarono cambiare argomento. Come disse un giornalista del passato, parlando d'inchieste: *noi italiani siamo un popolo assai strano. Ci commuoviamo esageratamente di tutto, ci agitiamo talvolta per un nonnulla, ma assai presto le nostre agitazioni e le nostre commozioni si calmano.*

Eppure, è poco dopo la nascita della Banca d'Italia, periodo contrassegnato da relativa calma, che lo scandalo ebbe accenti più drammatici: fu proprio nel 1895 che qualche enigma cominciò ad essere svelato, in occasione del processo che coinvolse Giovanni Giolitti, in qualità di Presidente del Consiglio.

A tal proposito, si analizzerà in chiave giuridica la tesi, ma anche l'antitesi dell'improcedibilità contro l'intoccabile Giolitti e le ragioni che fecero cadere il processo per sottrazione di documenti, nel quale venne personalmente coinvolto. Ragioni che risiedono in un forzato collegamento processuale con quello contro il Governatore della Banca Romana ed altri notabili e che si sono poi accompagnate al desiderio, da parte di tutti, giudicanti inclusi, di chiudere una storia dolorosa per il Paese.

Ragioni, che alla fine, oggi, trovano qualche risposta in più nel plico istruttorio, recentemente rispolverato (in quanto finito all'interno di un disegno di legge di epoca successiva), che riguarda l'istituzione e l'attività dell'ultima Commissione d'inchiesta parlamentare. Essa fece una va-

lutazione degli atti processuali, provenienti dalla Corte di Cassazione di Roma, che si era espressa con un'insolita e un po' forzata sentenza di annullamento *senza rinvio*, a favore di Giolitti. La riscoperta del plico ha meritato un opportuno approfondimento dei fatti e la rilettura della vicenda nel suo complesso. È stato riesaminato anche un secondo plico, in buona parte inedito (i famosi documenti della *quinta busta* non pubblicati, di cui parlava Vitale), noto con il nome di *Carte Bianchieri*. Esso contiene un protocollo segreto composto da lettere d'intenti e da trattative segrete tra gli Istituti di Emissione. Il protocollo era finalizzato ad evitare la bancarotta della Banca Romana ed il conseguente scandalo che divampò alla vigilia del Natale del 1892.

Si tratta di brevi carteggi, datati tra l'agosto e il novembre 1892, trascurati dagli studiosi, ma utili a delineare meglio la riforma bancaria e l'equilibrio dei poteri concomitanti alla nascita della Banca d'Italia, notoriamente figlia del progetto di accorpamento degli Istituti di Emissione, che prese il nome di *Riforma Giolittiana*.

Il punto di vista tecnico, tuttavia, è solo la griglia di partenza per via della necessaria integrazione con le componenti politiche e soprattutto umane che hanno contraddistinto la delicata pagina istituzionale. Perciò verranno esaminati, seppur con qualche inevitabile enfasi narrativa, i fatti in chiave critica: *verum scire est scire per causas* ed evidenziati alcuni contrasti, con attenzione ai retroscena giudiziari che portarono all'insabbiamento del caso Giolitti, con il fine d'indurre, attraverso la revisione, sincronica e diacronica, di una storia bancaria di altri tempi, una riflessione sui cambiamenti (forse mancati) della nostra Società.

Nel corso della trattazione verrà a volte citato il punto di vista del *Giornale di Sicilia*, non solo per l'intuizione che forse la lontananza dal potere politico centrale avesse potuto conferire una maggiore indipendenza nei giudizi, ma anche per la completezza d'informazioni in esso contenute. A quei tempi fu peraltro molto forte la curiosità che la vicenda destò nel popolo siciliano, molto fedele ad un altro protagonista di questa storia, l'On. Francesco Crispi. Seppur le parti inedite, come accennato, riguardano le sedute dell'ultima Commissione d'inchiesta, i progetti di fusione e gli innumerevoli atti procedimentali e processuali, non si è potuto prescindere dal fornire, a tratti, dei *frameworks* un po' più generali ripercorrendo le orme di qualche autore del passato, meno noto agli studiosi che hanno trattato il tema nonché quelle di brillanti economisti e giuristi, i cui teoremi sono ancora studiati. Ciò si è reso opportuno per livellare il terreno di gioco, come direbbero gli anglosassoni. Gli stessi fatti, seppur con sfumature diverse, vengono riportati più volte e in più sedi e, nello loro poliedricità, passano continuamente da un livello politico a complicati spazi economici e di contabilità pubblica, per finire nelle aule di Tribunale.

Anche se qualche accenno storico comparativo, che pretende di mettere a confronto episodi tra loro distanti nel tempo, potrebbe disorientare il lettore – il quale peraltro si troverà a vivere dei veri e propri salti storici – si forniranno le *chiavi tecniche* per cogliere con facilità tutti i cambi di prospettiva. Ciò verrà vissuto con nuovo approccio – nello studio di tematiche così complesse – quale si potrebbe definire l'assemblaggio culturale, con il fine di entrare nel profondo di una storia, tanto vicina quanto lontana. Sarà in-

dispensabile l'ausilio di due strumenti molto diversi tra di loro (ma integrati): il binocolo e il microscopio. Per usare al meglio queste lenti si è pensato di concepire questo contributo *per partes*, con lo scopo di alleggerire la struttura della trattazione e nel contempo agevolare, per quanto possibile, una scelta di lettura (guidata anche nelle annotazioni) più o meno densa, senza rinunciare ad una visione d'insieme.

Si potrà leggere chiaramente come la *cricca* di ieri, che si godeva un ridicolo mondo fatto di falsi sorrisi e matrimoni combinati, non è poi tanto diversa dai *furbetti del quartierino* di oggi. Si potrà capire meglio come l'equazione: *cattiva politica, cattiva economia*, anche allora, non riguardava gli ambienti dei protetti. E, mentre in lussuosi festini si alzavano i calici, la brava gente *finiva sul lastrico*, trovando gli sportelli delle filiali delle banche chiuse per fallimento. Ecco perché capiterà di scorrere idealmente, in parallelo, pagine di attualità e di storia. D'altronde, come sosteneva il noto giornalista Indro Montanelli: *un Paese che ignora il proprio ieri non può avere un domani*.

Altro strumento fondamentale di analisi si sono rivelati i ritrovati atti della famosa *Relazione Costa*, il documento in cui una Commissione d'inchiesta - istituita dal Guardasigilli, Calenda de' Tavani, il 4 agosto 1894 chiamata a giudicare l'operato della Magistratura nel processo della Banca Romana e denominata anche *Comitato dei Tre* - riversò le proprie conclusioni. Il predetto Comitato non poté però entrare, più di tanto, nel merito dell'operato dei Magistrati che avevano preso parte all'istruttoria penale e chiuse i suoi lavori assolvendoli, ma non escludendo che vi potessero essere stati errori di *forma e di giudizio*.

Si colpirà al cuore la Magistratura del tempo, calando la maschera sul verdetto di natura assolutoria espresso dalla Camera dei Deputati e puntando i riflettori sul mondo della Vigilanza che governava sugli affari a più zeri. Vedremo *come e perché* quel mondo sarà sempre in grado di compromettere gravemente la salute del Paese, almeno finché continuerà a vivere all'interno di un buio e segreto *teatrino* per pochi ospiti. Un modo di fare (il *come*) che, purtroppo, continua a lasciare indebiti nel bilancio dello Stato ed amarezze nei mercati finanziari, tanto che il periodo attuale è stato definito dalla dottrina giuridica come *risparmio tradito*.

Si capirà meglio come la creazione della Banca d'Italia (il *perché*), purtroppo, fu anche un modo per far *pagare* alla collettività gli errori di mal governi societari, in mano pubblica, e come la storia che stiamo per raccontare sia stato il preludio per l'indipendenza delle Autorità di Vigilanza di settore (Banca d'Italia e Consob) che continuano a svolgere il loro *supremo dovere* - come amò definirlo il Presidente della prima Commissione d'inchiesta - governando sulla correttezza e trasparenza delle operazioni bancarie e finanziarie italiane.

Si abbraccerà, in conclusione, un frammento storico mai raccontato che, per quanto lo si voglia sviluppare da un punto di vista tecnico (economico – giuridico), o si voglia a tutti i costi cercare nuove tracce o analogie con il più recente passato, e ve ne sono delle une quante delle altre, lascerà ancora tanti interrogativi aperti e qualche spiraglio per l'immaginazione. Termine che appare, forse involontariamente, anche nella requisitoria finale del 26 gennaio 1895, firmata dal Procuratore Generale, Savastano.