

ATTI DELLA SOCIETÀ LIGURE DI STORIA PATRIA
Nuova Serie – Vol. XXXVIII (CXII) Fasc. I

GIUSEPPE FELLONI

Scritti di Storia
Economica



GENOVA MCMXCVIII
NELLA SEDE DELLA SOCIETÀ LIGURE DI STORIA PATRIA
PALAZZO DUCALE - PIAZZA MATTEOTTI, 5

Crises et scandales bancaires dans la formation du système financier: le cas italien (1861-1982)

Introduction

L'étude de l'histoire du droit nous apprend que les institutions qui régissent les rapports économiques au sein *d'une* société sont le *produit* de processus assez lents au cours desquels le législateur, prenant acte de certains aspects de la réalité sociale pour en cerner les caractères essentiels, fixe les règles des rapports juridiques particuliers, de façon à les faire correspondre à des principes généraux tels que l'équité, la raison, les besoins sociaux, les objectifs que le pays veut atteindre, etc.

L'ensemble des règles élaborées ainsi n'a pas de caractère définitif, soit parce que le manque de cohérence de la loi peut conduire ces règles à être confrontées en justice à des intérêts opposés, soit parce que le législateur peut estimer qu'il faut harmoniser certains rapports coutumiers ou récents avec ceux qui ont déjà fait l'objet d'une réglementation, soit encore parce que les critères fondamentaux dont s'inspire la loi ont changé. Il en résulte que le processus d'élaboration de tel ou tel aspect particulier de ces rapports est mû par des tensions internes qui débouchent inévitablement sur de nouvelles règles et, partant, sur une nouvelle législation (le plus souvent à l'occasion de changements politiques).

Ce processus est valable également pour les institutions financières dont l'adaptation aux nécessités du marché et aux orientations de la politique gouvernementale se produit en une série de secousses provoquées par des altérations du système, appelées généralement crises ou scandales bancaires: deux phénomènes de caractère différent dont il nous faut préciser la nature.

Les crises bancaires peuvent se définir comme un *collapsus* plus ou moins important du système financier occasionné par l'incapacité de l'ensemble des

* *Rapport Moral sur l'Argent dans le Monde, 1997. L'éthique financière face à la mondialisation*, Paris 1997, pp. 285-300.

établissements de crédit (ou par les plus importants d'entre eux) à respecter les deux critères auxquels leur activité doit se conformer: adapter leur gestion aux changements conjoncturels (dont dépend la rentabilité des investissements) et observer le rapport contractuel passé avec leurs créanciers (dont dépend la disponibilité de nouveaux capitaux à investir). L'évolution du cycle, notamment dans les phases d'accélération des affaires, peut en effet conduire les établissements bancaires – surtout s'ils ont trop tendance à saisir les occasions du moment – à sousévaluer les risques et, par la suite, lorsque la conjoncture s'inverse, à ne pas pouvoir affronter les demandes de remboursement des dépôts et à suspendre leurs paiements.

Ce qui caractérise les scandales est d'un autre ordre. Ils correspondent à une fracture entre l'éthique en vigueur (implicite dans la législation) et la conduite d'une ou de quelques agences d'intermédiaires financiers. Cette fracture apparaît – souvent grâce aux informations diffusées par les médias – quand l'opinion publique prend conscience qu'un établissement a effectué secrètement des opérations hors de son champ juridique ou a employé l'argent des déposants à des opérations autres que celles pour lesquelles il était formellement mandaté.

Bien qu'ils ne soient pas l'apanage de l'époque contemporaine, les crises et les scandales bancaires sont plus fréquents aujourd'hui que par le passé, en raison de la plus grande richesse et de la plus grande diversité des organismes de crédit. À partir de 1861, au lendemain de l'avènement de la naissance du royaume d'Italie, le système financier traversa plusieurs moments difficiles de crises et de scandales. Ces moments n'ont pas encore reçu des chercheurs toute l'attention qu'ils méritent si on en juge par leurs conséquences juridiques sur le système financier.

Si nous ne nous limitons pas à une approche conjoncturelle ou au sort des entreprises, mais que nous envisageons plus largement les conséquences que les périodes de reconstruction après les crises du secteur du crédit et les scandales bancaires ont eues sur les institutions, nous sommes autorisés, à la lumière des exemples historiques cités dans cette note, à faire une remarque de portée générale: les crises et les scandales ont des effets dévastateurs sur la confiance du public, unique terrain sur lequel le crédit peut prospérer, mais les ravages qu'ils causent entraînent souvent aussi – en tout cas en Italie – une intervention de l'État qui permet de réparer les dégâts et de retoucher la législation, pour empêcher que cela ne se reproduise. À côté de leurs conséquences fâcheuses sur le marché financier, on peut donc dire que les

crises et les scandales ont un effet positif *de iure condendo*. En somme, leur histoire est étroitement liée à celle de l'évolution des organismes de crédit.

Premier cas: la crise de 1865-1866

Au lendemain de l'unification politique (1861), la finance italienne se caractérisait à la fois par une brutale augmentation des besoins financiers du Trésor, conséquence du processus d'unification, et par un retard persistant de son système de crédit.

Le système financier italien comptait cinq banques d'émission (la Banca Nazionale nel Regno d'Italia au capital versé de 30 millions de liras, la Banca Nazionale Toscana au capital de 10 millions, la Banca Toscana di Credito au capital de 2 millions, le Banco di Napoli avec un patrimoine de 20 millions et le Banco di Sicilia). Il existait une sixième banque d'émission dont le siège se trouvait en territoire pontifical; elle deviendra italienne en 1870 sous le nom de Banca Romana. La banque de la maison de Savoie et les deux établissements toscans se présentaient sous forme de sociétés par actions à capital privé, elles émettaient des billets au porteur en coupures fixes et effectuaient des opérations de crédit. Les deux banques méridionales étaient des personnes morales émettant des certificats de dépôt nominatifs endossables (connaissances et chèques) et en coupures d'un montant variable. On comptait aussi à l'époque une douzaine d'établissements de crédit au capital nominal total d'environ 35 millions (versés seulement en partie), environ 130 caisses d'épargne considérées comme œuvres pieuses et situées en majorité dans l'Italie du Centre-Nord et presque 1700 «banques» agricoles (*Monti frumentari*) réparties dans le Mezzogiorno et les îles.

Si l'on excepte les deux banques méridionales et les caisses d'épargne, de structure juridique différente, les banques se présentaient sous forme de sociétés anonymes (la quasi-totalité) ou de sociétés en commandite. En tant que telles, elles étaient assujetties aux règles générales du Code de commerce de 1842 (resté en vigueur jusqu'en 1865) pour ces deux types de société, subordonnant leur existence à une autorisation royale, mais ne prévoyant aucune formalité spéciale pour leur activité de crédit.

Malgré une loi de la maison de Savoie de 1860¹ (étendue par la suite à tout le royaume) autorisant les sociétés étrangères à opérer dans l'État ita-

¹ Loi du 27 octobre 1860 n° 4387.

lien à la condition d'en respecter les lois, on ne compta qu'un seul établissement de crédit étranger, la Banca Anglo-Italiana fondée à Turin en 1864, pour financer le commerce entre les deux pays (le commerce de la soie principalement). Les autres capitaux étrangers furent introduits dans les établissements bancaires italiens sous forme de participation en actions. Ce fut le cas pour la Società Generale di Credito Mobiliare Italiano, issue en 1863 d'une banque turinoise et d'un apport de capitaux frais fourni par la Société générale de crédit mobilier de Paris, le Crédit mobilier espagnol de Madrid et par un groupe de financiers parisiens.

En réalité, le secteur du crédit était bien pauvre en initiatives et très insuffisant en capitaux, il fonctionnait selon les humeurs des grands marchés financiers étrangers, notamment celui de Paris, dont il reflétait des tendances, et il paya cher les sursauts inopinés d'autonomie que l'orgueil d'avoir obtenu l'unité politique provoquait dans les esprits car il n'avait pas les capitaux disponibles en quantité correspondante. La crise bancaire qui éclata en 1865-1866, à la fin de la guerre de Sécession américaine, fut particulièrement aggravée en Italie par une spéculation sur la rente: un arbitrage entre les places italiennes et Paris (où la cotation était inférieure) suffit à provoquer de dangereuses tensions dans le système de crédit italien. À cette situation bancaire difficile s'ajoutaient les impérieux besoins financiers de l'État qui était sur le point de déclarer la guerre à l'Autriche. Le sauvetage du système bancaire et la satisfaction des besoins du Trésor furent rendus possibles grâce à l'adoption du cours forcé des billets de banque.

Au-delà de leurs effets immédiats sur les opérateurs, les événements qui précédèrent et accompagnèrent la crise de 1865-1866 eurent différentes conséquences d'ordre général dont nous ne décrivons ici que celles dont la répercussion fut importante.

Au plan national, l'introduction du cours forcé entraîna des modifications substantielles et irréversibles dans l'idéologie économique et dans les caractéristiques du système financier. Ces mesures impopulaires, violemment combattues par les économistes libéraux, renforcèrent la position de ceux qui s'inspiraient des idées du socialisme; ils profitèrent de ce que l'organisation de la nouvelle royauté nécessitait une intervention de l'État pour réclamer une action publique plus résolue dans de nombreux secteurs. Parmi les avantages que les nouvelles orientations prises pendant la crise apportèrent, on se souvient de la législation sur les sociétés commerciales en général et les sociétés bancaires en particulier.

Pour les sociétés bancaires et les sociétés en commandite, l'autorisation royale et l'approbation de leur acte constitutif furent maintenues mais le nouveau Code de commerce de 1865 les régla de façon assez précise. On introduisit une deuxième sorte de société en commandite, la société par actions. Pour pouvoir constituer une société de ce type, il fallait qu'au moins les quatre cinquièmes du capital social soient souscrits et que tous les associés aient versé au moins un dixième du capital souscrit. En plus des actions nominatives, des actions au porteur pouvaient être souscrites, à condition de verser au moins la moitié de leur valeur nominale. Les sociétés ne pouvaient émettre ni obligations ni autres titres tant que la totalité du capital social n'était pas versée et jamais pour un montant supérieur à celui-ci. D'autres dispositions concernaient la vie interne des sociétés, les modalités de liquidation et les formalités pour donner publicité aux principaux événements de leur activité.

L'entrée en vigueur du nouveau code entraîna l'obligation pour les sociétés anonymes et en commandite d'organiser leur gestion en exercices annuels, de toujours faire la distinction entre le capital nominal, le capital souscrit et le capital versé et de se soumettre au contrôle de commissaires du gouvernement². La législation sur la surveillance des sociétés, remaniée plusieurs fois au cours de l'année 1866³, introduisit une distinction entre les sociétés commerciales et les organismes de crédit appelés « banques de circulation », au sein desquelles les inspecteurs devaient vérifier avec un soin particulier l'émission des titres fiduciaires, la conservation des réserves, les mouvements de caisse, le volume des escomptes et des avances de fonds et la tenue de la comptabilité; en outre, les fonctionnaires devaient procéder à la publication de la situation financière des établissements, communiquer les variations de leur taux d'escompte et prendre les mesures nécessaires

² Décret royal du 30 décembre 1865 contenant les règles relatives à l'autorisation d'existence des sociétés anonymes et en commandite par actions, et à la surveillance du gouvernement sur ces dernières.

³ Décret royal du 27 mai 1866 qui attribue au ministère des Finances la compétence de tout ce qui concerne les autorisations et la surveillance par le gouvernement des sociétés anonymes et en commandite par actions; décret royal du 27 mai 1866 qui confie l'inspection des sociétés commerciales et des organismes de crédit à un bureau de contrôle dépendant du ministère des Finances; décret royal du 4 novembre 1866 par lequel les autorisations d'existence et la surveillance des sociétés anonymes et en commandite par actions sont de nouveau attribuées au ministère de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce.

pour prévoir ou régulariser les opérations qui pouvaient causer un préjudice au crédit général de l'État.

Le cours forcé modifia également la situation des instituts d'émission en favorisant la Banca Nazionale, qui depuis sa création (1850) assumait les fonctions de banque centrale de l'État de Savoie, en plus de ses activités propres. Après l'unification politique et malgré l'existence des autres instituts d'émission (par ailleurs moins expérimentés et disposant de moins de moyens), les besoins du budget et les difficultés financières du gouvernement conduisirent ce dernier à faire fréquemment appel à la Banca Nazionale pour obtenir des prêts pas trop onéreux. Cela influença beaucoup le destin de la Banca Nazionale, qui augmenta son capital, élargit sa circulation et développa ses opérations en ouvrant des guichets dans toutes les régions du royaume. Dès la fin de l'année 1865, la Banca Nazionale possédait un capital versé de 46 millions de liras, alors que celui de tous les autres établissements confondus s'élevait à 35 millions; par la suite, sa position fut encore consolidée par le décret du 1^{er} mai 1866. Ce décret établissait que l'État recevait de la Banca Nazionale un prêt en compte courant de 250 millions de liras et qu'il la déliait, dans le même temps, de l'obligation de payer au comptant et à vue ses billets; le même décret faisait obligation aux autres établissements d'émission d'immobiliser les deux tiers de leur masse de métal par rapport à leur circulation et autorisait la Banca Nazionale à émettre, en plus des billets prévus par ses statuts, un supplément de billets pour une somme correspondant au prêt de 250 millions et à la réserve immobilisée des autres établissements.

Dans le but d'éviter que les établissements n'abusent des conditions anormales du marché, en élevant leur taux d'escompte pour augmenter leurs gains, ou en le baissant pour étendre le champ de la circulation, le décret du 1^{er} mai 1866 établit aussi qu'aucun établissement ne pourrait modifier son taux d'escompte sans l'autorisation du ministère des Finances pendant toute la durée du cours forcé. Cette disposition fut ensuite interprétée dans le sens de la généralisation de l'autorisation ministérielle pour modifier le taux d'intérêt sur les avances de fonds. De sorte que, bien que le ministère ait toujours autorisé au cas par cas les variations demandées par les banques, la disposition officialisa le droit de l'État d'intervenir dans ce domaine. Au cours de la même année, on institua les règles du contrôle réciproque (*riscontrata*) des billets émis par les différents instituts en établissant un contrôle quotidien et on étendit le cours forcé des billets de la Banca Nazionale

aux territoires de la Vénétie récemment annexés. L'extension de sa circulation permit à la Banca Nazionale de secourir les banques en difficulté par le moyen de réescomptes et d'avances de fonds, ce qui leur permit de faire face au retrait des dépôts. En définitive, la crise bancaire et l'introduction de l'inconvertibilité affirmèrent la prééminence de la Banca Nazionale sur les autres établissements d'émission en confirmant sa vocation originelle de banque centrale et en accélérant le processus de spécialisation des activités financières.

Deuxième cas: la crise de 1872-1873

Dans les dix premières années de son existence, après avoir presque achevé l'unité nationale, le royaume d'Italie dut réformer les structures publiques héritées des États précédents afin de les adapter à la nouvelle réalité politique; il lui fallait prendre les mesures nécessaires aux exigences économiques et sociales du pays. La restructuration de l'État, considérée comme un objectif prioritaire, fut financée par l'imposition fiscale, par la vente de biens domaniaux et de biens confisqués aux communautés religieuses, par la concession des chemins de fer construits par l'État à des sociétés privées et surtout par un endettement public dont la valeur nominale tripla entre 1861 et 1870. L'élévation du rendement effectif de la rente 5% en conséquence de la dépréciation de son cours (qui passa de 25% en 1861 à 33% en 1870) attira une grande partie de l'épargne du pays (la détournant ainsi des placements productifs) mais aussi des capitaux étrangers. Les capitaux français en représentaient la part la plus importante et le cours de la rente fut fixé par la Bourse de Paris, obligeant les Bourses italiennes plus fragiles à suivre sa tendance.

La dilatation des finances de l'État (de la dette publique principalement) s'accompagna d'un sensible enrichissement du tissu bancaire. Les instituts d'émission, auxquels il faut ajouter à partir de 1870 la Banca Romana (ancienne banque des États pontificaux), augmentèrent de façon significative le volume de leurs moyens propres et des billets en circulation. L'expansion de la Banca Nazionale fut particulièrement importante grâce notamment à la position privilégiée dont elle jouissait vis-à-vis du gouvernement. Le volume d'affaires et le nombre des autres établissements bancaires augmentèrent également (à la fin de 1870 on approchait des 350). Le noyau le plus important était constitué par les sociétés de crédit ordinaires (le plus souvent sous forme de sociétés par actions), suivies par les banques

populaires (établissements inspirés par le modèle allemand et créés depuis peu), puis par un nombre important de caisses d'épargne et enfin par quelques établissements agricoles et fonciers.

Les sociétés de crédit ordinaire, malgré leur appellation officielle, se composaient en réalité de nombreuses banques mixtes sur le modèle français; leurs statuts sociaux et la conduite de leurs affaires s'inspiraient généralement de leurs consœurs françaises: leur gestion était en effet fondée sur le crédit à court et moyen terme sous forme d'escomptes ou d'avances sur titres, marchandises, valeurs immobilières, bateaux, etc., sur le crédit à long terme sous forme d'investissements en actions produisant des dividendes et des plus-values, sur des opérations en valeurs publiques, titres privés et marchandises en nom propre ou pour des tiers et sur des services de trésorerie pour le compte d'autrui. Cela était valable pour les deux sociétés de loin les plus importantes: la Banca di Credito Italiano, créé à Florence en 1863 et la Società Generale di Credito Mobiliare Italiano, né cette même année à Turin grâce à des capitaux de la Société générale de crédit immobilier et à d'autres capitaux apportés à une banque qui existait déjà; c'est valable également pour les établissements de moindre importance fondés en Italie avant et après la chute de la Société générale mais gérés selon des critères analogues.

Dans les autres secteurs, l'augmentation du nombre de sociétés à qui la loi avait accordé une grande plage de liberté pendant les premières années du royaume se réduisit petit à petit, entravée par une nouvelle réglementation établie par le code de 1865 qui se révéla meilleure que la précédente malgré des lacunes. Dans le même temps, on institua un contrôle permanent et systématique par des commissaires du gouvernement; malheureusement, il fut sensiblement relâché quelques années plus tard, en 1869. Ce contrôle imposait aux sociétés de crédit de publier tous les mois un tableau de leur situation financière. Cependant, les fonctionnaires du gouvernement furent bientôt désaisis des inspections qui ne se firent plus que sur demande justifiée des actionnaires, des assurés ou des déposants⁴.

Les lacunes de cette législation et la permissivité introduite en 1869 furent préjudiciables au système financier, ce qui s'ajouta aux effets négatifs du cours forcé. Dans un pays peu éduqué en matière de crédit, l'inconver-

⁴ Décret du 5 septembre 1869 supprimant les bureaux de contrôle sur les sociétés commerciales et sur les établissements de crédit.

tibilité des billets de banque et la pénurie de monnaie métallique qui s'en suivit donnèrent lieu à une augmentation désordonnée de la circulation de la monnaie; cela dépassait largement les établissements qui y étaient autorisés par la loi. En l'absence de dispositions juridiques, de nombreuses banques ordinaires, banques populaires, entreprises et sociétés s'étaient arrogé le droit d'émettre des billets en tout genre et le public lui-même les acceptait comme moyen de paiement. Dans cette situation, marquée d'une part par le fait que l'État faisait de plus en plus appel à la dette publique, ce qui supprimait ses ressources à un secteur privé fondamentalement optimiste, et d'autre part par son laxisme concernant les activités de crédit, l'arrivée de capitaux français évadés pendant la guerre de 1870 provoqua un boom financier qui prit de l'ampleur en 1872-1873 et donna lieu à une grave crise bancaire.

Bien qu'elle se soit fait sentir dans peu de places italiennes (Rome, Florence, Milan et surtout Gênes), la crise, à caractère exclusivement financier (c'est-à-dire à laquelle ne s'ajoutaient pas de facteurs cycliques d'autre nature), offrit la possibilité de mieux connaître le fonctionnement du crédit et permit au gouvernement de mettre en évidence quelques fragilités du système et d'y remédier. Un des bénéfices de cette prise de conscience et de la maturation de la législation fut par exemple la loi du 14 juin 1874 sur la profession d'agent de change (dans un but fiscal) et sur les opérations de Bourse dont, pour la première fois, on traça une typologie précise.

Les interventions en matière de circulation eurent une répercussion plus importante en posant un frein à la liberté illimitée d'émission qui avait accompagné (et en partie alimenté) les excès du boom en matière de crédit. La loi du 30 avril 1874 qui ne reconnaissait le privilège de l'émission qu'aux seuls établissements réunis au sein du consortium fut fondamentale en la matière. Cet organisme devait fournir au Trésor 1 milliard de liras en billets inconvertibles dont les établissements devaient répondre solidairement à l'égard des tiers. En contrepartie, l'État donnait au consortium en garantie une quantité équivalente de rente de la Cassa Depositi e Prestiti à 5%. A l'expiration de ses crédits, la Banca Nazionale recevait une quantité équivalente de nouveaux billets en remplacement de ceux émis pour le compte de l'État. En plus de ceux du consortium, chacun des six établissements fut autorisé à mettre en circulation, pour son propre compte, des billets pour une somme ne dépassant pas les limites établies par la loi: pour la Banca Nazionale et les deux banques toscanes le triple du capital versé (non comprises les réserves)

au 31 décembre 1873 ou bien le triple du numéraire existant en caisse sous forme de métal ou de billets du consortium; pour la Banca Romana, 15 millions; pour les banques de Naples et de Sicile la moitié du patrimoine certifié à cette même date. Les réserves en métal immobilisées en 1866 furent libérées par la garantie et on ne permit aux banques de ne les employer que pour des opérations à des échéances ne dépassant pas trois mois. Enfin les chèques et les bons de caisse des établissements méridionaux furent assimilés à des billets payables à vue et au porteur et la *riscontrata* (c'est-à-dire l'échange des billets respectifs), dont on précisa les modalités et la fréquence hebdomadaire par décret⁵, fut rendue obligatoire pour les six établissements. Cependant la loi du 30 avril 1874 ne résolut pas les problèmes d'organisation des établissements d'émission à propos desquels s'affrontaient les partisans du pluralisme et les défenseurs de l'unité bancaire; au contraire, le fait d'avoir créé un consortium qui établissait une parité légale entre des établissements aux pouvoirs très différents s'opposait à la position de la Banca Nazionale qui exerçait de fait sa fonction de banque centrale avec sagacité et habileté. Bien qu'ayant fait l'objet de sévères critiques de la part de ses opposants, la loi réussit cependant à mettre un peu d'ordre dans la circulation fiduciaire et – au-delà des résultats obtenus – elle constitua un net progrès dans le difficile processus d'élaboration des structures financières du pays.

Troisième cas: la crise et les scandales bancaires de 1889-1893

L'abolition légale du cours forcé décidée par la loi du 7 avril 1881 avait rendu à l'État la confiance des capitalistes étrangers et aux citoyens une bouffée d'optimisme; elle ne changea que passablement les caractéristiques fondamentales de la finance italienne.

Le budget de l'État, qui depuis 1876 présentait péniblement un actif, se solda à partir de 1882 par un passif (occulté dans un premier temps par des artifices comptables, il fut sanctionné officiellement en 1885-1886) et, comme les titres de la dette publique mis en souscription n'étaient absorbés qu'en partie par l'épargne étrangère, les marchés financiers de la Péninsule continuèrent à être surchargés par une masse importante de valeurs publiques qui les étouffait. Malgré l'entrée de l'Italie dans la Triple Alliance (1882), les capitalistes français étaient toujours les principaux détenteurs étrangers

⁵ Décret du 23 septembre 1874 n° 2221.

de la rente italienne (ce qui maintenait les Bourses du royaume sous l'emprise de la Bourse de Paris) et les principaux investisseurs financiers de la Péninsule; il fallut attendre 1890 pour que la prédominance française cède le pas à l'Allemagne.

Parmi les six établissements d'émission, seule la Banca Nazionale – nettement favorisée par la loi qui n'autorisait la circulation des billets des autres banques que dans la province où elles exerçaient leur activité – bénéficiait d'une représentation dans tout le pays. Malgré un début d'expansion le Banco di Napoli se trouvait dans une position très en retrait par rapport à la Banca Nazionale; quant aux autres établissements qui opéraient dans des limites encore plus restreintes, ils se trouvaient en moins bonne posture encore. Selon la loi du 7 avril 1881 (qui abolit le cours forcé) le privilège d'émettre de la monnaie devait cesser le 31 décembre 1884⁶; il fut néanmoins prorogé à plusieurs reprises dans l'attente d'un règlement acceptable du problème de la pluralité des établissements d'émission.

Dans le secteur bancaire, les Banques populaires, les Caisses agricoles, les Caisses d'épargne ordinaires et plus encore les Caisses d'épargne de la Poste prenaient de l'ampleur (en nombre et en puissance). Les sociétés de crédit ordinaire étaient moins prospères; elles étaient toujours gérées selon les critères des banques mixtes françaises (aux affaires desquelles elles étaient liées), c'est-à-dire qu'elles pratiquaient le crédit à court, moyen et long terme et, dans ce dernier cas, il s'agissait principalement d'investissements en actions productrices de dividendes et de plus-values.

Au sein du système bancaire italien encore fragile, les disponibilités extérieures des établissements de crédit étaient réduites par la concurrence que leur faisaient les titres publics; leur équilibre dépendait dangereusement du marché des actions (dans lequel beaucoup d'activités étaient investies), de leurs relations avec les banques françaises avec qui elles étaient en affaire et du crédit accordé par ces dernières. Dans cette situation, l'euphorie artificielle causée par l'abolition du cours forcé se transforma en inflation du crédit au moment précis où l'État, quoique dépourvu d'autonomie financière et incapable d'encourager une épargne privée intérieure, s'orientait vers une politique nationaliste qui devait peser lourdement sur le crédit public et le crédit privé: en effet, la politique de développement militaire et d'expansion

⁶ E. VITALE, *La riforma degli istituti di emissione e gli scandali bancari in Italia, 1892-1896*, Roma 1972, Archives historiques de la Chambre des Députés, III, p. 87.

sion coloniale ouvrit dans le budget de l'État d'autres brèches qui ne cessèrent de s'agrandir. Le changement dans les alliances internationales fut le prélude à la rupture des relations avec la France, ce qui se produit au début de 1888 et, dépassant le cadre des échanges commerciaux, permit de couper le cordon ombilical qui avait jusqu'alors permis aux banques françaises d'alimenter les banques italiennes.

À partir de la seconde moitié de 1888 la saturation du marché intérieur du bâtiment (dont l'expansion avait été soutenue par les banques), la concurrence entre les sociétés de crédit et la cessation du soutien par les établissements financiers français provoquèrent une réduction de liquidité grandissante dans les banques italiennes, au moment où la crise économique internationale provoquait une diminution de plus en plus importante des dépôts. Les difficultés du système, grossies par les soupçons qui commençaient à se faire jour sur la gestion de certains établissements, entrainèrent au cours des années 1889-1893 une très grave crise bancaire et la révélation d'un scandale bancaire qui ruina la Banca Romana, des opérateurs financiers et de quelques hommes politiques.

Les conséquences de la crise sur l'économie italienne de ces années-là furent si catastrophiques qu'un des plus grands historiens italiens les a définies comme « les plus noires » (du nouveau royaume): jugement confirmé par les indicateurs les plus significatifs dont nous disposons aujourd'hui. Les effets de la crise ne se limitèrent pas au monde économique, les scandales bancaires ébranlèrent aussi fondamentalement la confiance de l'opinion publique vis-à-vis des institutions politiques. Cependant, la violence de ces réactions donna au gouvernement la force nécessaire pour résoudre quelques problèmes fondamentaux du système financier ou tout au moins pour s'engager sur la voie de leur résolution.

Par exemple, la question fondamentale de la réorganisation des instituts d'émission fut simplifiée par la faillite de la Banca Romana qui rendit possible l'union de la Banca Nazionale avec les deux banques toscanes, opération que l'opposition farouche des partisans du pluralisme bancaire n'avait pas permis de réaliser auparavant. La fusion des trois banques conduisit à la création de la Banca d'Italia (1893) à qui on concéda la charge de trésorière de l'État en contrepartie de sa prise en charge de la liquidation de la Banca Romana⁷. La

⁷ Loi du 10 août 1893 n° 449, décret du 23 novembre 1893 et décret du 20 décembre 1893.

Banca d'Italia (société privée par actions, comme les sociétés dont elle était issue) ouvrit ses guichets le 1^{er} janvier 1894 et, bien qu'elle ne fut pas encore la banque centrale dont rêvaient les experts, elle devint dès le début l'interlocutrice privilégiée du gouvernement, obligeant ainsi les deux banques d'émission méridionales à une réorganisation lente mais inexorable.

Le capital nominal de la nouvelle banque fut établi à 300 millions de livres, dont 170 millions versés, répartis en actions nominatives. La limite de la circulation fut fixée à 800 millions (non comprises les avances de fonds à l'État), et devait diminuer régulièrement jusqu'à 630 millions dans les dix ans suivants; la réserve en métal représentait 40% de ce chiffre et l'excédent de circulation devait être intégralement couvert par sa valeur en métal. Les opérations autorisées furent minutieusement réglementées et la banque disposait d'un délai de dix ans pour liquider les différentes affaires en cours. Le taux d'escompte, soumis, comme par le passé, à l'approbation du gouvernement, devait être le même pour tous les placements à l'exception des effets des banques populaires et du crédit agricole pour lesquels il était prévu une réduction. Les administrateurs furent déclarés responsables solidairement en cas d'inobservance de la réglementation et, afin de décourager une éventuelle collusion avec le pouvoir politique, les membres du Parlement n'étaient jamais autorisés à occuper un poste dans les banques, qu'il soit rétribué ou non. Par ailleurs, afin que le gouvernement puisse exercer un contrôle efficace on institua une commission de surveillance de la circulation au ministère de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce et un bureau central d'inspection composé de fonctionnaires payés par les banques elles-mêmes⁸.

Si les scandales bancaires précipitèrent la réorganisation de la circulation fiduciaire, par ailleurs, la crise bancaire bouleversa la structure et le fonctionnement des sociétés dites «de crédit ordinaire». Un certain nombre de banques: la Società Generale di Credito Mobiliare Italiano et la Banca Generale en particulier, avaient bien commencé à se détacher de leur modèle d'origine fondé sur la tradition française de la famille Pereire, mais la crise bancaire compromit leurs efforts tardifs et même leur existence.

La tentative des deux plus grandes banques de crédit mobilier reflétait – tardivement et dans des conditions difficiles – la tendance européenne d'innovation des techniques et des structures bancaires, issue d'un proces-

⁸ Décret du 20 décembre 1893 n° 670.

sus entrepris peu de temps auparavant en France et en Allemagne et qui se fondait sur une banque universelle pure. C'est-à-dire une banque de crédit à court, moyen et long termes qui – à la différence du modèle Pereire – ne se bornait pas à toucher les dividendes et les plus-values des actions des entreprises en sa possession, mais se préoccupait d'en contrôler le développement de l'intérieur en nommant ses propres hommes de confiance aux conseils d'administration.

L'expérience acquise par les deux banques italiennes ne fut pas pour autant oubliée lors de leur disparition; en effet, grâce à l'arrivée de capitaux étrangers (allemands en grande partie), on assista en 1894 à la création de la Banca Commerciale Italiana et en 1895 à celle du Credito Italiano, deux sociétés qui continuèrent d'employer les fonctionnaires, les structures et la clientèle des deux établissements après leur faillite et furent les premiers exemples italiens de banque mixte pure (c'est-à-dire sur le modèle allemand) pleine de vitalité. Leurs critères de gestion furent très vite adoptés par des banques de moindre importance, en particulier par la Società Bancaria Italiana (fondée en 1898) et par le Banco di Roma (fondée en 1880 mais parvenue à une taille appréciable seulement à l'époque de Giolitti). Ce qui eut des conséquences bénéfiques sur le développement du pays puisque, en adressant l'épargne vers l'industrie, elles remédièrent à la pénurie de capital à risque et à la traditionnelle propension des épargnants vers les titres publics.

Quatrième cas: les crises de 1907 et de 1921

À la fin du XIX^e siècle, après la disparition de la banque mixte sur le modèle français, c'est donc le modèle « universel » allemand qui s'imposa en Italie. Cela n'empêcha cependant pas la finance italienne de traverser d'autres moments difficiles. On se rappelle, entre autres, la crise de 1907, de portée internationale et de nature essentiellement financière; sa gravité fut accentuée en Italie par la masse excessive d'actions industrielles prises à report par les plus grandes banques du pays et par la spéculation en Bourse suscitée par cette forme de crédit industriel illusoire. La crise éclata avec le débacle de la Bourse de Gênes, qui perdit définitivement sa position dominante, et la Società Bancaria Italiana, devenue la troisième banque de crédit du pays, faillit être emportée dans la tourmente. C'est grâce à l'intervention de la Banca d'Italia que le sauvetage de l'établissement et des entreprises qu'elle finançait fut possible. Cette expérience a marqué un tournant dans la gestion des banques mixtes et dans le rôle du principal institut d'émission:

les premières ont appris à mieux évaluer les risques d'un crédit industriel pratiqué avec des opérations de Bourse ou avec des financements basés sur le change; le second – en accord avec le gouvernement – cessa pour la première fois de prendre des mesures au cas par cas et s'inspira d'une vision générale de la situation monétaire et bancaire, ce qui lui permit de jouer son rôle d'institut d'émission conscient et responsable vis-à-vis de l'économie du pays et de se distinguer nettement des banques de crédit.

À la fin de la première guerre mondiale l'état piteux dans lequel se trouvaient les principales entreprises industrielles engendra d'autres difficultés. En raison de leurs participations dans l'industrie, les grandes banques se transformèrent en véritables *holdings*, à la tête d'entreprises en crise à cause des dépenses de guerre et incapables de supporter le cout d'une reconversion. Il fallut renouveler les crédits pour éviter qu'elles ne deviennent insolvables et il fallut de surcroît soutenir le cours des actions (devenues l'un des postes actifs au bilan des banques). Par ailleurs, dans le but d'avoir un meilleur accès au crédit, quelques groupes industriels n'hésitèrent pas à prendre des participations en actions dans les sociétés bancaires. Le cas le plus célèbre est celui de la Banca Italiana di Sconto (issue en 1914 de la fusion de la Società Bancaria Italiana avec la Società Italiana di Credito Provinciale), à la création de laquelle le groupe industriel Ansaldo de Gênes avait contribué par l'acquisition d'un important paquet d'actions. Par la suite, pendant la guerre mondiale, le groupe Ansaldo avait augmenté sa participation pour financer ses nouvelles implantations nécessaires à la production de guerre et puis, une fois la guerre finie, pour faire face au coût du retour à une industrie de paix. Comme les ressources de la Banca Italiana di Sconto ne suffisaient pas, le groupe Ansaldo partit à l'assaut la Banca Commerciale Italiana, mais l'issue malheureuse de l'opération, l'apparition de la crise mondiale de 1920-1921 et la découverte de son endettement énorme auprès de la Banca Italiana di Sconto mirent cette dernière dans l'impossibilité de satisfaire la demande de remboursement et l'obligèrent, en décembre 1921, à demander le moratoire. L'institution du moratoire, qui avait été abolie à la fin de la guerre, fut rétablie à cette occasion par le gouvernement, dans le but délibéré d'éviter la faillite de l'établissement, ce qui aurait entraîné ses créanciers à se rattraper sur les industries qui dépendaient de lui, et aurait conduit ces dernières à la ruine⁹. Pour la liquidation de la banque

⁹ A.-M. FALCHERO, *La Banca Italiana di Sconto, 1914-1921*, Milano 1990, p. 228.

on eut recours au *Consorzio per le Sovvenzioni Industriali* (organisme interbancaire créé en 1914 mais n'ayant pas obtenu jusqu'alors de résultats appréciables)¹⁰, au sein duquel on créa en 1922 une section autonome financée par les instituts d'émission qui paya (en partie) les créanciers¹¹; les pertes restèrent à la charge des établissements financiers et plus particulièrement à celle de la Banca d'Italia.

La chute de la Banca Italiana di Sconto mit également en difficulté le Banco di Roma, chargée de lourdes immobilisations et dont au début de 1922 on pouvait redouter l'effondrement prochain. Mais cette fois on put recourir à la section spéciale qui venait de voir le jour et qui fournit au Banco di Roma – en échange de ses participations de contrôle dans diverses industries – les liquidités nécessaires pour surmonter ses difficultés de caisse.

La crise de 1921-1922 laissa donc – en dehors de la ruine de quelques banques – une série d'interventions et de mesures destinées à réformer le système financier. En 1926, afin de redonner confiance aux épargnants, le ministère du Trésor (appelé alors ministère des Finances) se vit confier la tenue d'un registre dans lequel devaient être inscrits tous les établissements de crédit, les autorisations d'exercer des nouveaux établissements, les autorisations de créer des filiales et de fusionner. Cette même année, on profita du renouvellement à la Banca d'Italia de sa concession de trésorière de l'État pour renforcer considérablement son rôle en lui assurant à la fois les fonctions d'institut d'émission (qu'on retira aux deux banques méridionales), d'unique chambre de compensation, d'inspection dans les établissements de crédit recevant des dépôts et de centralisation des situations périodiques et des bilans des établissements de crédit¹². Quant à la Sezione Autonoma du *Consorzio per le Sovvenzioni sui Valori Industriali*¹³, qui, à l'origine, devait

¹⁰ Décret du 20 décembre 1914 n° 1375 autorisant la création d'un consortium d'instituts d'émission et d'autres établissements pour la subvention des valeurs industrielles.

¹¹ Décret du 4 mars 1922 n° 233 prorogeant le terme de la durée du consortium pour la subvention des valeurs industrielles et établissait une section spéciale autonome au sein de ce même consortium.

¹² *La normativa sulla Banca d'Italia dalle origini a oggi*, I, Bari 1992, p. 30.

¹³ Le consortium fut créé à la fin de 1914 pour soutenir le marché des actions pendant la guerre. Son capital fut souscrit par trois instituts d'émission (la Banca d'Italia, le Banco di Napoli et le Banco di Sicilia). Entre 1915 et 1918, période de fort développement pour l'économie italienne, il n'effectua aucune opération importante.

simplement jouer un rôle de « filtre » entre les instituts d'émission et la gestion de la liquidation de la Banca Italiana di Sconto¹⁴, des lois votées par la suite élargirent ses compétences en lui confiant diverses interventions de soutien, toujours financées par le réescompte auprès des instituts d'émission. Puis la section fut supprimée en novembre 1926 et toutes ses attributions (ainsi que 3173 millions de liras de découvert global¹⁵) furent transférées à l'Institut de liquidation, un nouvel organisme doté d'une forme juridique, d'une organisation et d'un capital propre¹⁶, qui s'occupa jusqu'en 1930 exclusivement de la liquidation des comptes « hérités », sans prendre en charge les nouveaux, ce qui permit de réduire considérablement la dette vis-à-vis de la Banca d'Italia¹⁷.

*Cinquième cas: la crise de 1929 et la fin de la banque mixte*¹⁸

La restructuration du système bancaire à laquelle chaque récession apportait sa pierre subit une accélération avec la crise de 1929. Le ralentissement de la production mondiale mit en difficulté l'industrie italienne autant que les autres et la conduisit à demander aux banques le soutien indispensable à sa survie. Les banques, qui ne voulaient pas vendre à perte les actions dépréciées dont elles étaient surchargées et qui avaient, elles aussi, besoin d'argent liquide pour faire face au retrait des dépôts, se tournèrent vers la Banca d'Italia, qui fut dans l'impossibilité de satisfaire toutes les demandes. Pour sauver le système bancaire de la ruine, il fallut donc une intervention massive d'argent public qui s'inspira des mesures prises en 1922 pour le Banco di Roma. Pendant la grande crise on confia l'opération en partie à l'Istituto di

¹⁴ Pour pouvoir payer les créanciers, la banque émettait des lettres de change à l'ordre de la section spéciale qui les virait à l'institut d'émission, qui lui donnait en contrepartie des fonds sous forme de billets. Ce qui permettait de comptabiliser l'augmentation de la circulation monétaire due à la liquidation de la banque séparément des opérations ordinaires.

¹⁵ Contre 1898 millions de dettes envers la Banca d'Italia et 1275 millions affectés par l'État, au moyen de diverses lois, pratiquement à fonds perdu. On notera que les fonds distribués par la section spéciale (4381 millions de liras) étaient d'un montant bien supérieur à celui des immobilisations (1017 millions de liras) et des bénéfices (191 millions).

¹⁶ Décret-loi du 6 novembre 1926 n° 1832.

¹⁷ Au 31 décembre 1930, grâce aux sommes allouées par l'État et au fruit des immobilisations (414 millions) la dette était descendue à 626 millions.

¹⁸ Ce paragraphe se base sur un texte plus détaillé encore inédit, confié à Stefano Bazzani.

liquidazione (qui succédait à la Sezione Speciale Autonoma du Consorzio Sovvenzioni sui Valori Industriali) et en partie à la Banca d'Italia.

Face à l'aggravation de la crise, aux immobilisations excessives dont était chargée la Banca d'Italia et aux craintes d'un effondrement du système bancaire, on mit en œuvre en janvier 1933 (au terme d'une longue gestation) une intervention publique de grande envergure que l'on confia à un établissement créé *ad hoc*, l'IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale)¹⁹, avec comme objectif de mettre en place une réforme du système de crédit afin d'éliminer les risques inhérents au financement des industries²⁰. Pour ce faire, l'État obtint des banques qu'elles limitent leur activité au crédit à court terme et qu'elles cèdent à l'IRI toutes leurs participations (déficitaires ou bénéficiaires).

La décision d'acquérir les activités industrielles n'était pas motivée par le désir de nationaliser les principaux secteurs productifs²¹, ni par aucun sentiment d'hostilité vis-à-vis du capitalisme (ce qui par ailleurs était une caractéristique des ailes extrêmes du régime); au contraire, l'IRI fut longtemps considéré comme un organisme provisoire dont l'objet était la remise sur pied des entreprises malades avant de les rendre à l'initiative privée. C'est seulement après coup qu'on réalisa l'impossibilité de mobiliser rapidement toutes les participations rachetées, à cause de leur peu d'attrait et du manque de personnes privées disposant de capitaux propres suffisants (c'est-à-dire non prêtés par les banques).

Deux mois après sa création, l'IRI se lança dans une intense activité, il réorganisa puis céda les entreprises suffisamment saines et liquida celles qui étaient trop atteintes. L'opération d'assainissement prit fin en mars 1934 et les trois grandes banques signèrent un accord définitif avec l'IRI (qui désormais les contrôlait par l'intermédiaire de quelques sociétés financières) et avec le ministère des Finances. En application de cet accord, tous les financements bancaires immobilisés et les participations restantes furent cédées à l'IRI en échange d'un crédit productif d'intérêts d'un montant

¹⁹ Fondé par décret-loi du 23 janvier 1933 n° 5.

²⁰ C'est Alberto Beneduce, président de l'IRI, notable figure de grand commis de l'État, à la grande expérience en matière financière qui fut l'âme de cette réforme.

²¹ L'IRI se retrouva détenteur d'importantes participations dans de nombreux secteurs: électricité, téléphone, armement, sidérurgie, mécanique, chimie, immobilier, agriculture, finance et banque.

déterminé²², non sur la base de la valeur effective des transferts, mais de façon à permettre à toutes les banques de reconstituer un actif égal à la somme de leurs dépôts, de leurs autres passifs, de leur capital social et d'un fonds de réserve égal à 20% de ce même capital²³.

Afin d'éviter d'introduire trop de liquidités dans le système (par un appel à l'institut d'émission) il fut décidé que le crédit serait remboursé en vingt ans, à des dates fixées par l'IRI. En cas de retraits exceptionnels des dépôts, l'établissement pourrait anticiper les paiements, mais seulement dans la mesure strictement nécessaire. Au cours de l'année 1935, d'autres interventions de moindre importance²⁴ eurent lieu. À cette période, l'économie italienne fortement stimulée par les préparatifs de l'invasion de l'Éthiopie entra dans une phase de croissance rapide. À la fin de 1936, la dette totale engagée par l'IRI à la suite de l'opération d'assainissement se montait à 12339 millions de liras.

L'un des objectifs de l'intervention fut aussi de secourir la Banca d'Italia qui, en raison des opérations qu'elle avait effectuées fin 1932, se trouvait créancière auprès de l'Istituto di Liquidazione et des banques pour environ 7382 millions de liras. L'IRI hérita la dette de l'Istituto di Liquidazione; il se chargea aussi des engagements pris par les banques et il effectua quelques remboursements. Fin 1936, il restait une dette de 4708 millions et il fut établi qu'elle serait remboursée en trente-cinq ans par le transfert d'une partie de la rente à 5% dont les intérêts seraient capitalisés.

La même année, on adopta une réforme qui marqua profondément la physionomie du système financier italien. Issue du décret-loi du 12 mars 1936 n° 375, dite « loi bancaire », elle donnait implicitement dans son premier article une définition de l'activité bancaire: proclamant qu'elle relevait de la compétence publique, l'article précisait que « la collecte de l'épargne auprès du public sous toutes ses formes et l'activité de crédit sont des activités d'intérêt public ». Ce préambule solennel de la loi, complétée par

²² Le taux fut établi à 4%, ce qui était relativement bas, mais on a considéré que c'était suffisant pour permettre aux banques de retrouver leur équilibre économique.

²³ Les pertes de l'opération qui s'élevaient à la différence entre la valeur des comptes transférés et le montant des crédits inscrits au bilan des banques, furent entièrement couverts par l'État au moyen d'allocations spéciales.

²⁴ L'IRI se chargea du Credito Marittimo (mis ensuite en liquidation), du Banco di Santo Spirito (contrôlé par le précédent) et du Credito Fondiario Sardo.

d'autres lois approuvées en 1937 et en 1938, a constitué jusqu'à une époque très récente le fondement de la réglementation bancaire en la rattachant à deux principes fondamentaux. Le premier qui consistait en la séparation entre la banque et l'industrie fut mis en œuvre par le moyen d'une réglementation très contraignante en termes de participation des banques au capital des entreprises industrielles. C'est la faillite retentissante de la banque mixte et le choix d'un modèle de banque spécialisée dans le crédit à moyen et long termes qui avaient conduit le législateur italien à introduire ce principe. Ce type de spécialisation devait éviter qu'un actif constitué par trop d'immobilisations puisse porter préjudice aux personnes ayant déposé leur argent, à vue ou à court terme, dans les banques. C'est à cet objectif que correspondait le deuxième principe qui institua la séparation entre les établissements voués à la collecte de l'épargne à court terme (les établissements de crédit ordinaire et les banques) et les établissements de crédit à moyen et long termes (les établissements de crédit spécial); la limite entre le crédit ordinaire et le crédit spécial fut fixée à dix-huit mois. En dehors de ces deux sortes d'intermédiaires, la loi bancaire de 1936 compléta le paysage financier italien avec la banque centrale (élevée au rôle d'établissement de droit public), les compagnies d'assurances, la Cassa Depositi e Prestiti et toute une série d'autres intermédiaires financiers non bancaires; la politique de contrôle et de surveillance de tout le secteur bancaire fut confiée à des organismes déterminés: un comité interministériel, le ministre du Trésor, la Banca d'Italia et son gouverneur.

*Septième cas: le scandale du Banco Ambrosiano en 1982*²⁵

Le Banco Ambrosiano, qui doit son nom à saint Ambroise, patron de la ville de Milan, était à l'origine une banque catholique. C'est un religieux, monseigneur Giuseppe Tovini, qui la fonda grâce au soutien de quelques riches catholiques milanais. La préoccupation principale de ses fondateurs étant que la banque ne passe pas dans les mains des francs-maçons ou des athées, il fut établi que personne ne pourrait acheter plus de 5% des actions de la banque et que tout acquéreur potentiel devrait présenter son certificat de baptême.

Cette deuxième règle disparut assez vite et fut remplacée par un vague pouvoir de *veto* du conseil d'administration vis-à-vis des nouveaux action-

²⁵ Le paragraphe prend comme base un texte plus détaillé encore inédit, confié à Manuela Arattano et Paul de Sury.

naires – pouvoir dont il usa rarement. Quant à la première règle, elle fut transgressée frauduleusement dans les années 1960 par le président-administrateur délégué de l'époque, Roberto Calvi, qui dissimula 10,65% des titres de la banque²⁶ à l'étranger. En agissant ainsi, il violait non seulement le règlement interne de la banque dans laquelle il travaillait, mais aussi la réglementation italienne sur l'acquisition des actions propres. À l'époque, le Banco Ambrosiano venait par la taille directement après les banques appartenant à l'État: elle employait alors 4115 personnes et possédait 107 filiales réparties dans toute l'Italie; ses recettes directes frisaient les 3700 milliards de lires; la banque était constituée en société par actions et comptait 38000 actionnaires. Les actions n'étaient pas échangées à la côte officielle, elles étaient traitées sur le marché restreint.

Le Banco Ambrosiano était à la tête d'un groupe de dimension importante qui avait des activités dans le pays et au niveau international; elle y tenait le rôle de chef de groupe et contrôlait, directement ou indirectement, environ quatre-vingts sociétés en Italie et à l'étranger.

Les sociétés italiennes étaient dirigées par la Centrale, elle-même contrôlée par le Banco Ambrosiano, et se composaient d'établissements bancaires (la Banca Cattolica del Veneto et le Credito Varesino), de compagnies d'assurances (Toro Assicurazioni), de sociétés parabancaires et de maisons d'édition (Rizzoli). Elles se portaient plutôt bien: la Banca Cattolica del Veneto et le Credito Varesino employaient 4716 personnes réparties dans 252 filiales et possédaient une masse totale de dépôts s'élevant à 5160 milliards; Toro Assicurazione était également considérée comme une entreprise florissante.

Les sociétés étrangères associées étaient dirigées par le Banco Ambrosiano Holding du Luxembourg, contrôlée elle-même par le Banco Ambrosiano. La plupart d'entre elles étaient domiciliées dans des centres *off-shore* (Banco Ambrosiano Overseas di Nassau, Cisalpine Overseas, Gran Cayman, etc.). Les autres, fondées à la fin des années 1960, se situaient en Amérique latine (Banco Ambrosiano Andino, Banco Ambrosiano d'America del Sud). Dans les deux cas, il s'agissait de pays où le contrôle du système bancaire était pratiquement inexistant ou du moins inadapté mais dans lesquels, en revanche, on pratiquait scrupuleusement le secret bancaire.

²⁶ Cf. à ce propos C. RAW, *La Grande Truffa*, Verona 1993. C'est de cette source que proviennent également une grande partie des chiffres concernant la banque mentionnés dans le texte.

C'est précisément parce que les sociétés étrangères dans lesquelles elle avait une participation étaient trop exposées que le Banco Ambrosiano connut des problèmes. En leur apportant son soutien sous forme de prêts considérables, cette dernière prenait indirectement les risques que la gestion de ses associées étrangères couraient. L'absence de surveillance efficace sur l'activité de ces associées par les organismes locaux qui en étaient chargés et l'impossibilité pour les organes italiens de procéder à des inspections de vérification dans ces sociétés, permettait, en fait, la réalisation d'opérations frauduleuses, dont les retombées négatives se firent sentir à la maison mère chez qui elles provoquèrent une crise. La banqueroute constitua l'épilogue d'une longue période de gestion irrégulière et de choix erronés. En 1978 déjà, des inspecteurs nommés par la Banca d'Italia (organe suprême de surveillance) avaient émis un jugement global très peu favorable à la banque, qui disposait d'un patrimoine insuffisant et présentait une faible rentabilité. Il fut cependant difficile de prouver le déséquilibre de la banque étant donné le peu d'informations disponibles sur les sociétés étrangères associées et sur les véritables propriétaires des actions, dont une grosse partie était détenue par des inconnus par l'intermédiaire de sociétés étrangères. C'est probablement en raison de cette difficulté que, malgré les tentatives prudentes, mais répétées, de la Banca d'Italia, il fallut attendre juin 1982 pour que soient nommés trois commissaires extraordinaires et un comité de surveillance puis, au mois d'août suivant, que soit décidée la liquidation administrative forcée de la banque.

La faillite du Banco Ambrosiano constitue probablement le scandale financier le plus important de l'après-guerre en Italie. Elle fit un bruit considérable, non seulement par l'ampleur de sa dimension financière, mais aussi par ses innombrables implications dans d'autres domaines, à ce jour encore obscures, et sur lesquelles la justice elle-même n'a pas encore pu apporter d'éclaircissements. En ce qui concerne le phénomène bancaire proprement dit, on peut affirmer que le scandale du Banco Ambrosiano a servi à faire apparaître le problème général de la surveillance des activités étrangères des banques et, en particulier, de toucher du doigt les limites de la démarche de la Banca d'Italia dans ce cas particulier.

Les modalités d'intervention de l'organe de surveillance firent l'objet d'un débat enflammé, il fut en effet reproché à la Banca d'Italia d'avoir fait supporter à la collectivité tout entière la charge de la protection des déposants en fournissant directement des liquidités à la banque en crise et en accordant des facilités au Nuovo Banco Ambrosiano qui lui succéda.

De plusieurs côtés on souligna qu'un système d'assurance sur les dépôts, outre le fait qu'il garantirait une meilleure transparence, répondrait à des critères de plus grande équité en imputant la dépense aux banques associées et, donc, en fin de compte, aux déposants ou aux bénéficiaires directs de l'assurance eux-mêmes. C'est pour répondre à cette exigence et, par la suite, pour se conformer aux directives de la CEE en la matière, que fut créé en Italie un fonds de protection des déposants. L'initiative, encouragée par l'organe de surveillance lui-même, devint par la suite un mécanisme de contrôle sur les banques participantes, car leur contribution financière peut constituer un paramètre de risque comme un autre. Mais le plus important fut que cela provoqua un débat sur la question du contrôle des banques installées à l'extérieur des frontières. L'internationalisation progressive de l'activité bancaire au cours des dix années précédentes avait en effet confronté les organes de contrôle de tous les pays à de nouveaux problèmes extrêmement graves. Par exemple, lorsque une banque présente en territoire étranger par l'intermédiaire de ses filiales ou par filiation²⁷ traversait une crise de liquidité, il était difficile de définir qui devait intervenir en qualité de prêteur en dernier ressort: la maison mère – avec le soutien éventuel de la banque centrale de son pays d'origine – ou la banque centrale du pays où résidaient ses filiales ou ses filiations? La répartition des tâches de surveillance de ces associées entre les organes de contrôle des deux pays (pays d'origine et pays d'établissement) était plus incertaine encore.

Les gouverneurs des principales banques centrales avaient déjà tenté d'apporter une réponse commune à ce genre de questions dans l'accord de juillet 1974, connu sous le nom de communiqué de Basilea. Le contenu de ce document, qui traitait des prêts en dernier ressort, n'a pas été communiqué officiellement, car quelques banques centrales se sont refusées à mettre par écrit l'obligation d'accorder des fonds, arguant que les attentes créés par une déclaration de ce genre auraient des conséquences négatives. Bien qu'aucune déclaration officielle n'ait permis de le confirmer, on a cependant eu la conviction que les gouverneurs avaient désigné la banque centrale de la maison mère comme prêteur en dernier ressort. Ce fut en tout cas, entre autres, l'interprétation de la Bank of England.

²⁷ La filiation est dotée d'autonomie juridique – et par conséquent d'un capital propre auquel participe la maison mère, en totalité ou en partie. La filiale, au contraire, en est dépourvue, elle n'est que le bras opérationnel de la banque.

L'année suivante, en 1975, un nouvel accord entre les gouverneurs eut lieu. Le concordat de Basilea, c'est ainsi qu'on l'appelle, se préoccupa des problèmes de surveillance des filiales et des filiations étrangères des banques. Cette fois non plus, aucun document officiel ne fut rédigé. L'interprétation courante voulut que la banque centrale « accueillante » soit responsable de l'activité de surveillance. Selon certains auteurs, dans le cas des filiales, il fallait imputer cette responsabilité à la banque centrale du pays d'origine parce qu'elles n'avaient pas d'autonomie juridique. En ce qui concerne les filiations étrangères, les deux accords sont restés très ambigus sur la responsabilité en cas de pertes ou de difficultés.

La fragilité des accords de 1974 et 1975 s'est plus particulièrement révélée à l'occasion de la crise du Banco Ambrosiano; en effet, la Banca d'Italia n'est pas intervenue en faveur des créanciers des sociétés étrangères associées du groupe Ambrosiano. Lorsqu'on l'accusa d'avoir violé les accords internationaux, celle-ci opposa une interprétation littérale du concordat de Basilea et du communiqué de Basilea. Le premier traitait en effet du problème de la surveillance et, surtout, il confiait la charge du contrôle à la banque centrale du pays d'établissement. Le second imposait à la banque centrale de la maison mère d'intervenir en faveur des établissements affiliés étrangers en qualité de créancier en dernier ressort, c'est-à-dire pour résoudre momentanément les crises de liquidité. Mais, dans le cas qui nous occupe, la Banca d'Italia affirma qu'il s'agissait de couvrir les pertes d'établissements mal gérés sur le dos de la collectivité nationale. La position prise par la Banca d'Italia donna lieu à un débat violemment enflammé. Les banques étrangères entreprirent différentes tentatives de pression sur l'organe de surveillance de notre pays et, plus encore, sur le système bancaire italien²⁸.

Les conflits qui avaient émergé eurent toutefois un effet positif, car ils accélérèrent la signature d'un nouvel accord entre les banques centrales, au mois de mai 1983. Le nouveau concordat de Basilea insiste sur la nécessité qu'aucun établissement bancaire étranger ne puisse échapper à la surveillance et il définit avec une grande précision la répartition des tâches entre les autorités centrales des différents pays. Il est significatif que le texte de cet accord ait été largement diffusé.

²⁸ Voir à ce propos C. RAW, *La Grande Truffa* cit. L'auteur décrit quelques mesures de rétorsion mises en œuvre par des banques étrangères à l'encontre de nos banques: augmentation des taux d'intérêt, etc.

INDICE

FINANZE PUBBLICHE

Fonti

Le entrate degli Stati Sabaudi dal 1825 al 1860	pag.	3
Le spese effettive e il bilancio degli Stati Sabaudi dal 1825 al 1860	»	51

Studi

Finanze e prezzi in un comune trentino alla metà del Seicento	»	151
Il debito consolidato della repubblica di Genova nel secolo XVIII e la sua liquidazione	»	167
Distribuzione territoriale della ricchezza e dei carichi fiscali nella repubblica di Genova	»	199
La fiscalità nel dominio genovese tra Quattro e Cinquecento	»	235
Il principe ed il credito in Italia tra medioevo ed età moderna	»	253
Stato genovese, finanza pubblica e ricchezza privata: un profilo storico	»	275
Genova e la contribuzione di guerra all'Austria nel 1746: dall'emergenza finanziaria alle riforme di struttura	»	297
La Casa di San Giorgio ed i prestiti a Francesco Sforza	»	307

MONETA CREDITO E BANCHE

Fonti

Monete e zecche negli Stati Sabaudi dal 1816 al 1860	pag. 317
Corso delle monete e dei cambi negli Stati Sabaudi dal 1820 al 1860	» 377
Un'inchiesta inglese del 1857 sui sistemi monetari di alcuni stati italiani	» 403
L'archivio della Casa di San Giorgio di Genova (1407-1805) ed il suo ordinamento	» 451
Il Banco di San Giorgio ed il suo archivio: una memoria a più valenze	» 461

Studi

Finanze statali, emissioni monetarie ed alterazioni della moneta di conto in Italia nei secoli XVI-XVIII	» 471
Monetary Changes and Prices in Italy in the Napoleonic Period	» 497
Asientos, juros y ferias de cambio desde el observatorio genoves (1541-1675)	» 511
Ricavi e costi della zecca di Genova dal 1341 al 1450	» 537
All'apogeo delle fiere genovesi: banchieri ed affari di cambio a Piacenza nel 1600	» 551
Un système monétaire atypique: la monnaie de marc dans les foires de change génoises, XVI ^e -XVIII ^e siècle	» 569
Banca privata e banche pubbliche a Genova nei secoli XII-XVIII	» 583

I primi banchi pubblici della Casa di San Giorgio (1408-45)	pag.	603
Kredit und Banken in Italien, 15.-17. Jahrhundert	»	623
Strumenti tecnici ed istituzioni bancarie a Genova nei secc. XV-XVIII	»	637
Accumulazione capitalistica ed investimenti a Genova nei secc. XVI-XVII: uno sguardo d'insieme	»	653
Il capitale genovese e l'Europa da Luigi XIV a Napoleone	»	669
Alle origini della moneta genovese	»	683
Genova organizza la sua zecca e le sue monete cominciano a correre per il mondo	»	691
Crises et scandales bancaires dans la formation du système financier: le cas italien (1861-1982)	»	699



Associazione all'USPI
Unione Stampa Periodica Italiana

Direttore responsabile: *Dino Puncub*, Presidente della Società
Editing: *Fausto Amalberti*

Autorizzazione del Tribunale di Genova N. 610 in data 19 Luglio 1963
Stamperia Editoria Brigati Glauco - via Isocorte, 15 - 16164 Genova-Pontedecimo