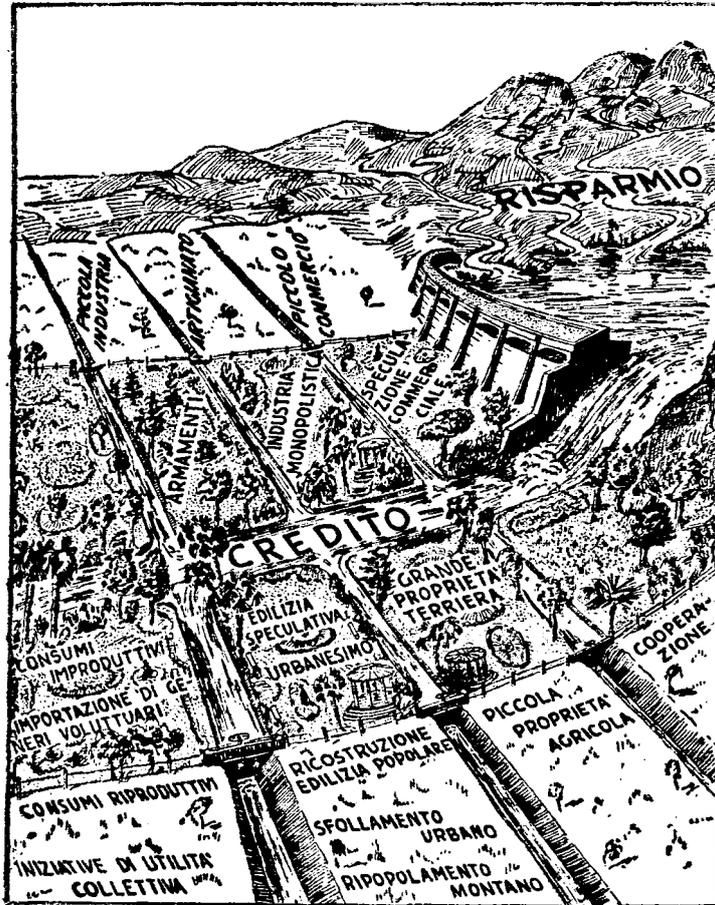


P R E M E S S A

La maggior parte delle persone pensa che tutte le questioni che riguardano l'ordinamento bancario o, più generalmente, il credito, possano interessare solo poche categorie, direttamente collegate a quel settore dalla loro attività finanziaria, commerciale, industriale o professionistica. E in realtà, nel nostro Paese, questioni del genere non sono molto sentite dal gran pubblico, che non vi fa molto caso se non quando qualche fatto di evidenza eccezionale, ad esempio un dissesto, non ponga brutalmente in luce i mille fili che collegano la banca all'economia del Paese e dei singoli cittadini.

Ci si può infatti domandare: che cosa può interessare al comune cittadino, dall'impiegato del catasto al medico condotto di montagna, dalla massaia cittadina all'ebanista della borgata di provincia (i quali spesso non ne sono neppure al corrente), che questa o quella banca sia legata a questo o a quel gruppo finanziario, a questo o a quel gruppo politico o industriale, che vi siano o no delle regole per la disciplina della concessione del credito, che siano o meno rispettate queste eventuali norme? Ad essi tutt'al più importerà di avere una certa sicurezza per i propri depositi a risparmio, se ne hanno; e del resto molti si valgono per questo delle Casse postali.

Eppure tutte queste persone, e milioni come loro, anche se non hanno diretti rapporti con istituti di credito, hanno grande interesse ad un buon ordinamento del credito, allo stesso modo che tutti gli abitanti di qualsiasi regione sono interessati al buon regolamento delle acque, anche senza essere proprietari o coltivatori di terre. Il credito, infatti, come l'acqua per la maggior parte delle colture agricole, è oggi quasi indispensabile in ogni campo dell'attività economica e quando sia ben distribuito e regolato, determina un rigoglioso sviluppo dei cui effetti diretti e indiretti tutti beneficiano. Che cosa accadrà invece se verrà a mancare questa ordinata distribuzione? L'immagine dell'acqua si presta bene anche qui a dare un'idea concreta: come l'acqua talvolta, invece di scorrere in mille rivoli a fecondare ogni zolla, ristagna impaludata in qualche latifondo malarico, così il credito può immobilizzarsi in pochi forti finanziamenti e perdere la possibilità di svolgere la sua caratteristica azione elastica, capillare; come l'acqua di certi corsi viene inghiottita da aride sabbie o dalla gola calcarea di qualche foiba, il credito può essere assorbito da finanziamenti politici o indirizzato ad imprese antieconomiche



UN DEFICIENTE ORDINAMENTO DEL SISTEMA BANCARIO PUO' PORTARE ALL'ASSORBIMENTO DEL CREDITO DA PARTE DEI SETTORI DI MAGGIORE PROFITTO A DANNO DI ALTRE ATTIVITA' SOCIALMENTE PIU' UTILI, COME IL CATTIVO FUNZIONAMENTO DI UN SISTEMA DI CHIUSE PER L'IRRIGAZIONE PUO' LASCIARE INARIDIRE VASTI CAMPI COLTIVABILI, RISERVANDO TUTTA L'ACQUA A POCHI PARCHI LUSSUREGGIANTI DI VEGETAZIONE DECORATIVA

che si voglia favorire ad ogni costo; come infine in certi luoghi, per un cattivo ordinamento sociale, pochi privilegiati riescono ad accaparrarsi l'acqua d'irrigazione, che non può così giungere a bagnare altri campi, così *il credito finisce con l'essere spesso concesso solo a chi già ha, e non a chi ne ha bisogno.*

Di simili situazioni tutti risentono le dannose conseguenze; sovente, a più o meno breve scadenza, anche chi ne ha temporaneamente beneficiato; non è infatti da escludersi che molti dei mali che hanno colpito il nostro Paese e che alcune delle difficoltà che si oppongono ora alla nostra ripresa abbiano anche radici negli ordinamenti italiani del credito, i cui difetti sono stati, naturalmente, aggravati dalla mancanza di ordinamenti politici democratici.

L'ORDINAMENTO DEL CREDITO IN ITALIA

I

Con lo sviluppo della moderna economia capitalistica, la funzione delle banche ha preso un'importanza sempre maggiore e la vastità delle ripercussioni di questa attività ha presto attirato l'attenzione di economisti e di uomini di governo sulla questione se e come dovesse lo Stato frenare la libertà d'azione delle banche, tutelando così, almeno per quanto possibile, i depositanti e l'economia generale del Paese.

Periodo anteriore alla riforma del 1926

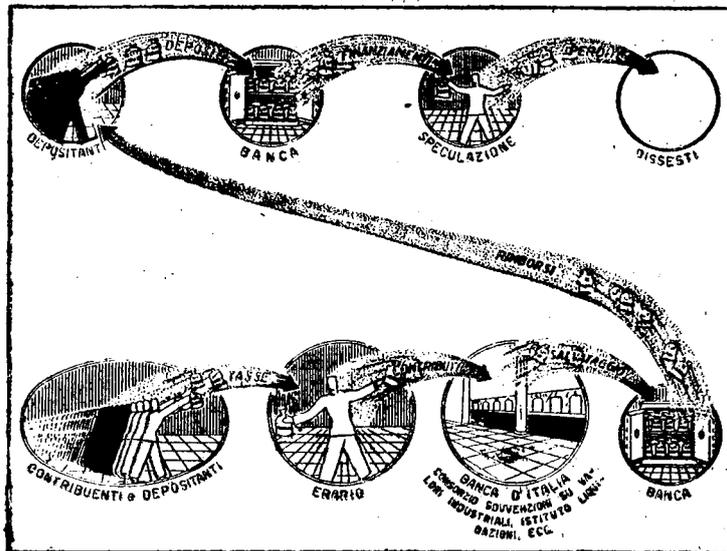
1 - Il problema che è ora oggetto di discussione fra varie correnti, in relazione anche alla risoranza che hanno avuto in Italia gli orientamenti seguiti in altri Paesi, non è nuovo; per la sua soluzione da oltre un cinquantennio furono presentate proposte di indirizzo ed ampiezza varii a seconda delle tendenze politiche e delle vedute tecniche di chi le formulava: rammentiamo le proposte della Sottocommissione, per la riforma delle società commerciali del 1894, il progetto Cocco-Ortu del 1909, il progetto Nitti del 1915, il progetto Ciuffelli del 1918, il progetto Chiesa del 1920, quello della Commissione Ministeriale del 1920, le proposte formulate dal Tucci nel 1923 nel suo libro « Le Banche di deposito - Controllo ed ordinamento - Il panico dei depositanti e le crisi ».

In effetti, fino al 1926 l'attività bancaria in Italia era completamente libera, salvo la vigilanza esercitata dal Ministero delle Finanze sugli Istituti di Emissione (allora, oltre alla Banca d'Italia, anche il Banco di Napoli e il Banco di Sicilia avevano facoltà

(1) O banche di credito commerciale: coi mezzi propri, o con quelli raccolti dal pubblico, concedono, a chi esercita attività commerciale, il credito per il normale svolgimento di tale attività (capitale circolante per il pagamento delle merci acquistate all'ingrosso), contro garanzie personali e per un breve periodo di tempo.

di emettere biglietti di banca) e dal Ministro della Economia Nazionale, sulle Casse di Risparmio, sui Monti di Pietà, sugli Istituti di Credito Fondiario e su quelli di Credito Agrario. Si ebbe così, fin dai primi tempi dell'unità d'Italia, un moltiplicarsi di banche di credito ordinario (1), spesso sovrabbondanti in certe zone e assenti o scarsamente rappresentate in altre, facili ad aderire ad avventure speculative, quando non anche ad incoraggiarle addirittura, portate ad assumere il carattere e le funzioni di banca mista col concedere finanziamenti industriali a lunga scadenza, immobilizzandovi le loro disponibilità liquide col pericolo di non poter far fronte a richieste di restituzione a breve scadenza. Nel 1880 queste Banche erano già in numero di 107 e giunsero a 161 nel 1888; dopo una grave crisi che ebbe inizio nel 1888 e un'altra verificatasi nel 1893, si ebbe una riduzione nel loro numero: quelle che avevano forma di società per azioni passarono da un numero di 114 con un capitale complessivo di circa 508 milioni, (1890) a 90 con 288 milioni di capitale. Ma nel 1914 le società per azioni che esercitavano l'attività bancaria erano tornate ad essere ben 202 con 787 milioni di capitale.

2 - La libertà più assoluta aveva favorito questa straordinaria fioritura nel campo del credito, connessa (a volte troppo strettamente) al sorgere di nuove industrie, non sempre vitali; avvenne però che i frutti di questa libertà furono a più riprese piuttosto amari per i depositanti e più sovente ancora per l'intera massa dei contribuenti.



Per far fronte infatti agli impegni di istituti in dissesto ed evitarne il crollo, più volte lo Stato dovette intervenire, direttamente o indirettamente, col salvataggio. Gli errori e le rischiose speculazioni della banca « libera » finivano così con l'esser pagati non solo, e non tanto, dai risparmiatori e dai depositanti occasionali che avessero avuto fiducia in quella data banca, quanto e soprattutto da una massa di persone che magari non erano neppure mai state clienti di una banca, ma alle quali, attraverso il pagamento di imposte e tasse, venivano pompati i mezzi per rimettere in sesto le aziende pericolanti. Ecco alcuni esempi, fra i più tipici:

1888 — Salvataggio della BANCA TIBERINA con un intervento disposto dal Governo, di 50 milioni da parte della Banca Nazionale del Regno (di cui prese poi il seguito la Banca d'Italia);

1893 — Scandalo e crollo della BANCA ROMANA (ex Banca degli Stati Pontifici), che nonostante la comprovata irregolarità della sua gestione aveva potuto ottenere, per appoggi politici, l'aiuto della Banca Nazionale del Regno e mascherare così il suo stato di bancarotta fino alla denuncia fattane in Parlamento da Maffeo Pantaleoni;

— Chiusura degli sportelli della SOCIETA' GENERALE DI CREDITO MOBILIARE, alla quale facevano capo: Terni, Risparmio di Napoli, Ferrovie Meridionali (Rete Adriatica), Navigazione Generale, Gas, Acquedotti, Cirio; Società Immobiliare, Società di Assicurazione (le principali), Zuccheri e moltissime altre attività;

— Chiusura degli sportelli della BANCA GENERALE, collegata col Credito Mobiliare, fortemente interessata nelle Ferrovie e assuntrice di 650 esattorie;

1914 — Riduzione del capitale del BANCO DI ROMA da 200 a 75 milioni;

1921 — Crollo della BANCA ITALIANA DI SCONTO, legata all'Ansaldo (Fratelli Perrone); l'intervento dello Stato, per mezzo della Sezione Autonoma del Consorzio Sovvenzioni su Valori Industriali (1), permette di assegnare ai creditori oltre il 60 %, ma costa praticamente all'Erario cioè ai contribuenti, più di 3 miliardi di lire;

1923 — Salvataggio del BANCO DI ROMA, con l'intervento della Sezione Autonoma del Cons. Sovvenz. su Val. Industr. (un altro miliardo a carico dei contribuenti).

L'elenco è tutt'altro che completo, ma sembra sufficiente a dimostrare come non mancassero prove concrete a favore di coloro che sostenevano la necessità di istituire un sistema di controllo

(1) Creato nel 1914 con 22 milioni di capitale, sottoscritto dalla Banca d'Italia, dal Banco di Napoli, dal Banco di Sicilia, dalla Cassa di Risparmio di Milano, dal Monte dei Paschi di Siena e dall'Istituto di S. Paolo di Torino.

in un'attività così delicata; e che giudicavano falsa l'idea che la banca possa svolgere meglio la sua funzione quando è pienamente libera di sorgere, svilupparsi e seguire quella che secondo il giudizio dei suoi dirigenti è di volta in volta considerata la via del maggior profitto. Se in teoria — veniva osservato — questa via dovrebbe coincidere, per un avveduto banchiere con quella del miglior risultato per l'economia del paese, in pratica troppo spesso essa è stata lasciata per le sdruciolevoli scorciatoie di operazioni avventate, per avidità di più immediati profitti, per mania di espansione, per malsana concorrenza nell'accaparramento del lavoro estraneo alla propria funzione naturale.

3- Si è avuto quindi in atto, anche prima del fascismo, un ben congegnato sistema per il quale degli utili di una avventurosa condotta del credito da parte dell'azienda bancaria beneficiavano prevalentemente ristretti gruppi finanziari, mentre le eventuali perdite venivano in definitiva opporate da tutta la Nazione, con particolare peso per coloro sui quali gravava maggiormente la pressione del fisco, per l'impossibilità di sfuggire all'accertamento (impiegati pubblici) o per l'impossibilità di scaricarla su altri (consumatori a reddito fisso): era dunque una vera e propria *nazionalizzazione dei rischi*.

Oltre a questi rilievi di carattere generale, è stata da molti attribuita alle maggiori fra le banche private la responsabilità di aver fortemente contribuito al sorgere in Italia ed al rafforzarsi di industrie non corrispondenti alle caratteristiche e possibilità della economia italiana; di aver agevolato il formarsi di forti gruppi industriali-finanziari, i quali con la loro potenza premevano sul governo per ottenere che venisse seguita una politica economica di difesa dei loro interessi, anche se contrastanti con quelli generali del Paese, e infine col fascismo riuscirono a sovrapporsi allo Stato, indirizzando l'economia italiana sulla strada artificiosa che portò alla guerra.

Anche questo sarebbe un argomento a favore della necessità che uno Stato democratico possa controllare l'attività bancaria in modo da evitare che legami troppo stretti si allaccino tra Istituti di credito e gruppi industriali o altre forze economiche private fino a costituire un pericolo per l'indipendenza dell'azione del Governo. Ma l'esame concreto della questione, che è oggetto di diverse valutazioni nei suoi aspetti politici non può rientrare in questa sommaria esposizione.

4- Nel periodo in esame ebbero anche grande sviluppo e svolsero utile funzione, resistendo generalmente bene alle periodiche crisi, le *Casse di Risparmio* e le *Banche Popolari*. Le prime, sottoposte, come si è detto sopra, alla vigilanza governativa, gestite nella maggior parte dei casi con criteri di prudenza e con rettitudine, tutelarono efficacemente i depositi della loro clientela di piccoli risparmiatori ed appoggiarono solo iniziative che dessero pieno affidamento di sicurezza.

Le Banche Popolari, sorte in Italia nel 1864 fondandosi sulla cooperazione del credito, senza però limitare la loro attività alle

persone dei soci, non erano sottoposte a controllo statale, ma dovevano solo osservare le disposizioni che regolavano le società cooperative a responsabilità limitata (solo le Casse Rurali assunsero la forma di società cooperative in nome collettivo). Di esse fu grande propagandista Luigi Luzzatti, che alla loro azione fissò questi principi: «dar la precedenza alle operazioni minori sulle maggiori; limitar le somme anche delle maggiori; fortificare i fondi di riserva creandone di parecchie specie per la garanzia generale di tutte le operazioni, per la garanzia degli impieghi in valori che possono oscillare, per la copertura delle perdite eventuali, di modo che la riserva generale mai non s'intacchi; non impigliarsi nelle immobilità; girar presto il proprio denaro». Da 50 nel 1870, queste banche salirono a 140 nel 1880, a 694 nel 1890, a 730 nel 1897, e nel 1926 erano 820. Il favore riscosso dalle Banche Popolari fra le classi minori, che trovarono presso di esse l'appoggio negato dai grandi istituti, diede il maggior impulso a questo sviluppo, che fu consolidato dalla condotta in genere avveduta degli affari, e la solidarietà della loro clientela, in buona parte direttamente interessata dalla qualità di socio, contribuì a far superare alla maggioranza di queste banche i più gravi periodi di crisi. L'attività economica media dell'agricoltura, della piccola industria e del commercio, poté così trovare anche nel settore libero delle Banche Popolari come in quello più o meno controllato dallo Stato delle Casse di Risparmio, dell'Istituto di Credito per la Cooperazione (ora Banca Nazionale del Lavoro) e dei due grandi banchi meridionali, le necessarie fonti di credito ordinario.

II

La riforma del 1926

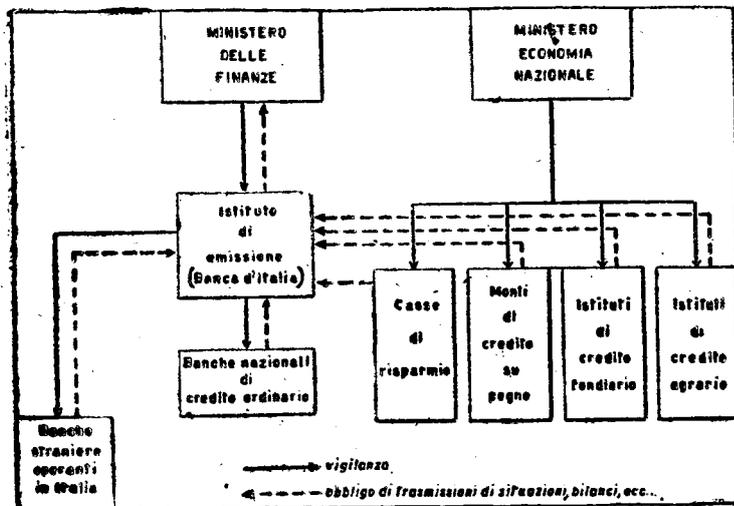
1 - Come si è già accennato, da tempo era dibattuta la questione della necessità di una maggior difesa degli interessi dei depositanti: il dissesto della Banca Italiana di Sconto aveva in un certo senso colmato la misura, orientando il pensiero di molti a favore di un controllo del credito da parte dell'autorità governativa.

Di questo stato d'animo non poteva non tener conto il fascismo, che per i fini della sua politica finanziaria aveva bisogno di convogliare alle banche quanto più possibile dello scarso capitale disponibile in Italia.

Nel 1926 furono infatti fissate delle particolari norme in base alle quali:

1) veniva stabilita la necessità di un'autorizzazione da parte del Ministero delle Finanze per poter esercitare il commercio bancario, autorizzazione da richiedersi tanto per l'apertura di nuove banche, quanto per quella di nuove filiali di banche già esistenti e per la fusione di banche diverse; le domande relative dovevano passare attraverso il tramite della Banca d'Italia;

2) veniva istituito un *albo*, presso il Ministero delle Finanze, nel quale dovevano essere iscritte le aziende di credito autorizzate;



3) gli istituti di credito venivano posti sotto la vigilanza della Banca d'Italia, alla quale dovevano trasmettere bilanci e situazioni periodiche;

4) le aziende di credito dovevano costituire obbligatoriamente un fondo di riserva, al quale era prescritto che dovesse affluire il 10% degli utili netti, finché la riserva non avesse raggiunto i 2/5 del capitale;

5) venivano stabilite delle limitazioni sia per l'importo complessivo dei depositi presso le banche, in relazione al capitale (non doveva superare una somma venti volte maggiore del totale del capitale versato più le riserve), sia per il fido che poteva essere concesso ad una stessa persona (non oltre 1/5 del capitale versato e delle riserve dell'azienda di credito).

Come si vede facilmente, queste disposizioni non rappresentavano che una regolamentazione molto blanda e sotto molti aspetti incompleta, della difficile vita del settore bancario, ma costituivano già una notevole innovazione di principio di fronte alla precedente libertà quasi illimitata.

2 - Coloro che negano che il fascismo sia stato finanziato e sostenuto dalla cosiddetta «alta banca», consideravano i provvedimenti adottati dal governo fascista con le leggi del 1926 («norme per la tutela del risparmio») e maggiormente quelli successivamente disposti nel 1936-1937 («norme per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito»):

o come il risultato di indirizzi e di aspirazioni, precedenti al fascismo, che avevano finalmente trovato modo di avere pratica attuazione sotto la spinta del crollo della Banca di Sconto e dei

gravissimi sbandamenti subiti dal Credito Italiano e dalla Banca Commerciale (si tratterebbe insomma di una specie di peccato involontario di cui il fascismo non avrebbe nè colpa nè merito, e che il fascismo sbandierò come «realizzazione» a favore dei risparmiatori, sebbene in pratica le migliori norme rimanessero lettera morta);

oppure come un mezzo adottato dal gruppo politico al potere per raggiungere, sotto la maschera della tutela del risparmio, un completo dominio nel campo economico.

Altri invece, i quali vedono nel fascismo il prodotto e il difensore degli interessi di quei gruppi capitalistici che dominavano appunto l'alta banca e la grande industria italiana, giudicano la riforma bancaria fascista un'altra prova di questi legami di interessi; secondo queste vedute, il fascismo (identificato con gli interessi bancari e industriali) con la riforma non fece altro che tranquillizzare formalmente il grosso pubblico risparmiatore, piuttosto allarmato dai troppo frequenti dissesti, mentre in sostanza, tutta l'architettura del controllo del credito si sarebbe risolta in una beffa, in quanto le redini del comando dello Stato erano nelle mani di uomini di fiducia di quegli stessi organismi capitalistici che lo Stato per mezzo dei propri organi avrebbe dovuto controllare.

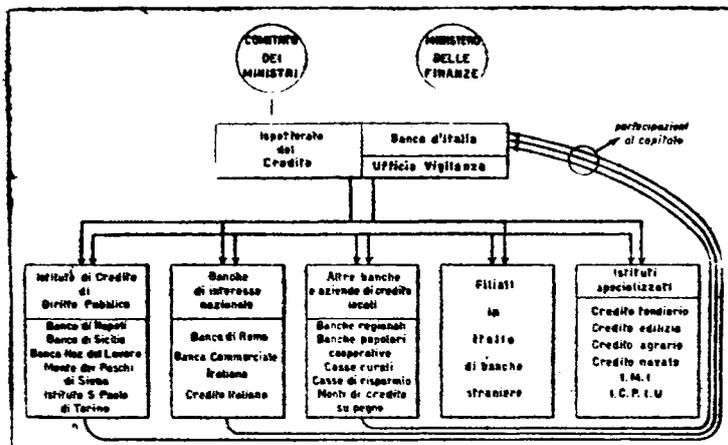
Così l'ordinamento fascista del credito, secondo i sostenitori di questa tesi, non avrebbe che confermato, rafforzandola fino al predominio, la libertà sostanziale d'azione dei più forti gruppi già esistenti. Tale situazione non avrebbe potuto se non rendere illusorie le speranze, concepite da molti nel 1926, di un effettivo risanamento del commercio bancario; vengono citati al riguardo i salvataggi (1930-31) della Banca Commerciale e del Credito Italiano, attraverso i quali i più modesti cittadini dovettero pagare di propria tasca le conseguenze dell'ingolfamento dei due istituti in eccessivi finanziamenti industriali. (1)

(1) E' istruttivo al riguardo un brano che riportiamo a titolo di testimonianza da un «Panorama di vita fascista» (A. Osio: «Il fascismo e l'organizzazione del credito» - Mondadori, 1939), dal quale si può apprendere come il fascismo si procurasse i mezzi per sostenere i grandi gruppi industriali, le banche immobilizzate, gli «agricoltori benemeriti»: «...di fronte alla depressione del 1929-'30 il regime, — secondo la sua dottrina di governo — non resta naturalmente inerte... le cure maggiori vengono rivolte ai settori più duramente colpiti, l'industriale, l'agricolo e il bancario. Con il diretto concorso dello Stato viene evitato il crollo di grandi imprese e società industriali... il settore agricolo, anch'esso seriamente compromesso dal pauroso deprezzamento dei prodotti, viene pure largamente sostenuto con premi agli agricoltori benemeriti, con mutui di favore e con altre forme di contributo statale. Per le banche è riaperto l'apospito «ospedale» e... vengono operati numerosi salvataggi.

Si cerca di tamponare le gravi falle che vengono inevitabilmente riaprendosi nel bilancio dello Stato. A tal fine sono applicate forti ri-

III

La riforma bancaria del 1937



1 - Assai più vasta, almeno formalmente, di quella del 1926, fu la riforma introdotta dalla legge 17 luglio 1937, che si proponeva un riordinamento organico della materia: dichiarate funzioni di interesse pubblico la raccolta del risparmio e l'esercizio del credito, la legge stabiliva che tali funzioni si svolgessero sotto il controllo e secondo le direttive di un *Comitato dei Ministri* (Capo del Governo e Ministri per le Finanze, per l'Agricoltura e Foreste, e per le Corporazioni), dal quale dipendeva, come organo statale esecutivo, l'*Ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito*, di cui era capo, di diritto, il Governatore della Banca d'Italia.

2 - La Banca d'Italia per la sua funzione di organo di collaborazione dell'Ispettorato del Credito, veniva ad assumere nel nuovo ordinamento una posizione formale di particolare preminenza: venne dichiarato istituto di diritto pubblico e si provvide al rimborso delle sue azioni stabilendo che le trecentomila quote nominative da mille lire ciascuna, che rappresentavano per il seguito

duzioni agli assegni di tutti i dipendenti dello Stato e degli enti autarchici e parastatali. Si realizza un'economia di oltre 720 milioni.

Viene contemporaneamente affrontato il problema dell'adeguamento dei costi di produzione... nell'agosto 1930 viene promossa e rapidamente attuata la generale riduzione delle mercedi e degli stipendi per tutte le categorie dei lavoratori.

il capitale della Banca, potessero appartenere solo a Casse di Risparmio, Istituti di credito di diritto pubblico, Banche di interesse nazionale e Istituti di previdenza e assicurazione. Non manca di sapore assurdo il fatto che proprio le aziende che dovevano esser controllate della loro attività dalla coppia Banca d'Italia - Ispettorato del Credito, controllassero a loro volta come partecipanti al capitale uno dei componenti la coppia di controllo.

3 - Alla Banca d'Italia facevano seguito nell'ordine secondo il quale la legge inquadrava le aziende di credito italiane, gli *Istituti di credito di diritto pubblico* (Banco di Napoli, Banco di Sicilia, Banca Nazionale del Lavoro, Istituto S. Paolo di Torino, Monte dei Paschi di Siena), aziende che per le loro speciali caratteristiche di fondazione, di scopi, di pratica del credito, costituivano una categoria a sè: le *Banche d'interesse nazionale* (Banca Commerciale Italiana, Banco di Roma e Credito Italiano), grandi banche, che pur non essendo considerate enti di diritto pubblico per la forma privatistica della loro costituzione (società anonime), venivano chiamate «di interesse nazionale», con filiali in almeno 30 provincie; infine le *altre banche e aziende di credito in genere, a carattere locale* (Casse di Risparmio, Monti di credito su pegno, banche regionali, banche popolari cooperative, casse rurali ed artigiane) e le *filiali in Italia di banche straniere*.

Una posizione particolare veniva ad essere quella del gruppo di *istituti specializzati*, che esercitavano il credito a medio e lungo termine (Istituti di credito fondiario, edilizio, agrario, navale, Consorzio di credito per le opere pubbliche, Istituto nazionale di credito per il lavoro italiano all'estero, Istituto mobiliare italiano, Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità).

4 - Il controllo sull'intero campo dell'attività creditizia veniva esercitato preventivamente in base alle norme per le quali nessuna azienda di credito poteva costituirsi, iniziare le operazioni, istituire proprie dipendenze sia in Italia sia all'estero o nelle colonie, senza avere prima ottenuto l'autorizzazione dell'Ispettorato del Credito, il quale aveva la facoltà di determinare l'ammontare minimo del capitale o del fondo di dotazione, alla cui esistenza doveva essere subordinata la costituzione di eventuali nuove aziende esercenti il credito.

Inoltre l'Ispettorato del credito, riassumendo in se tutte le funzioni di vigilanza prima affidate singolarmente ad alcuni Ministeri, esclusa solo la vigilanza sull'istituto di emissione, ancora esercitata dal Ministero delle Finanze, aveva la facoltà di stabilire obbligatoriamente per gli organismi ad esso sottoposti come dovevano essere formati tecnicamente i bilanci e le situazioni periodiche, di fissare i termini per la pubblicazione e l'invio di tali situazioni, di richiedere alle aziende del credito altri dati e informazioni, di operare con propri funzionari ispezioni periodiche o straordinarie. Altre norme, che non è qui il caso di riassumere, curavano che fosse possibile il controllo delle concessioni di fido, davano all'Ispettorato elastiche facoltà per fissare le condizioni delle operazioni bancarie, per stabilire la proporzione fra le di-

verse categorie di investimenti nelle quali le banche potevano impiegare le loro disponibilità, per determinare le percentuali minime degli utili da passare alle riserve, per stabilire quale dovesse essere il rapporto di proporzione fra il patrimonio netto delle aziende e l'importo complessivo dei loro depositi o passività in genere, ecc. Tutta una serie insomma di poteri che avrebbero consentito all'Ispettorato di regolare la vita delle banche in relazione alle variabili condizioni del momento economico, e adeguatamente alle dimensioni, alla potenzialità, alla natura specifica delle singole aziende.

Il Comitato dei Ministri aveva poi la facoltà, di notevole importanza, di ordinare la chiusura di determinate sedi o filiali di aziende del credito, non solo in seguito a manchevolezze di esercizio, ma anche agli scopi di una diversa distribuzione territoriale degli sportelli bancari.

5 - L'ordinamento sommariamente accennato a prima vista può sembrare idoneo strumento, per governanti onestamente pensosi del bene pubblico, a regolare l'attività bancaria in modo corrispondente agli interessi generali del Paese, o, quanto meno, sufficiente ad evitare al sistema creditizio errori e brusche scosse. Ma, anche trascurando il fatto che molte norme non ebbero pratica attuazione, che l'attività di alcuni organi si esaurì in minuzie burocratiche, due deficienze rendevano impossibile una benefica azione dell'ordinamento istituito con la riforma del 1836-37: — 1. L'incapacità a superare l'ostacolo della potenza politica di alcuni esponenti del mondo bancario, per cui ad esempio banche apparentemente nazionalizzate attraverso il possesso di maggioranze azionarie da parte dell'IRI continuavano ad essere condotte secondo i criteri di quei particolari gruppi di persone; 2. La mancanza — logica conseguenza della situazione politica di allora — di un controllo democratico della nazione sui fini che potevano essere perseguiti dall'attività bancaria, la mancanza della possibilità per il popolo italiano di prevenire le gravi conseguenze, prossime o lontane, delle preferenze mostrate nella concessione del credito verso determinati settori a scapito di altri.

IV

La situazione attuale

In seguito alla liberazione d'Italia dal fascismo, non sono state apportate sostanziali modificazioni alla struttura bancaria e al suo ordinamento: con la naturale eliminazione degli organi tipicamente corporativi (per es. il Comitato tecnico corporativo del credito, la Corporazione della previdenza e del credito, ecc.) l'unico provvedimento di un certo rilievo è stato la soppressione dell'Ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito, i cui compiti e poteri vennero attribuiti al Ministero del Tesoro, attualmente separato da quello delle Finanze.

Ora, è più che evidente che le condizioni generali del nostro Paese sono adesso ben diverse da quelle dell'anteguerra, e che un'organizzazione bancaria impostata come quella di allora su un piano ambizioso di espansione imperiale è, per lo meno, sproporzionata alle possibilità di un'economia stremata come quella italiana attuale. E' necessaria quindi tutta un'opera di riassetamento, di adattamento del lavoro bancario e della sua distribuzione, a quelle che sono le reali necessità del Paese. Questa esigenza si avverte in ogni settore; in questi tempi avviene più frequentemente che in passato di leggere sui giornali articoli, lettere, voti che si riferiscono ai problemi del credito. Da varie parti si richiede che il credito non venga assorbito da chi specula sulle opportunità offertegli dalle molte difficoltà che ci assillano: non vada a chi intende togliere materiali, mezzi ed energie alla ricostruzione economica per utilizzarli nel soddisfacimento di bisogni voluttuari (locali di divertimento, prodotti di lusso, ecc.). E' concorde il riconoscimento della necessità che l'assistenza creditizia si indirizzi verso le iniziative che diano affidamento di sana produttività per la ricostruzione edilizia, per l'occupazione dei reduci, per far fruttare l'intelligenza e la perizia di tecnici ed operai, per sviluppare quella piccola e media attività industriale, artigiana, commerciale, cooperativistica che è più conaturale alle caratteristiche economiche italiane.

Sono sufficienti per questo le norme ancora in vigore? A questa domanda ben pochi risponderebbero affermativamente; è difficile, se non forse ingenuo, pensare che il complesso e delicato processo di riassetamento necessario si attui spontaneamente o senza forti resistenze, che ne comprometterebbero l'efficacia. Se alcuni propendono per l'abolizione di ogni forma di controllo statale, per un ritorno anche nominale delle banche d'interesse nazionale in mano al capitale privato fidando nelle virtù dell'iniziativa privata ora assopita, altri ritengono che la legge del 1937 debba essere integrata o addirittura sostituita da nuove disposizioni intese a raggiungere, per mezzo di un effettivo controllo interno ed esterno alle banche, la difesa di tutti gl'interessi generali; si dovrebbe evitare — secondo costoro — che nuovi o vecchi raggruppamenti di interessi privati possano far predominare nelle aziende di credito la propria volontà ottenendo più di quello che potrebbe anche costituire concessione conveniente per lo sviluppo economico nazionale e spingendo nuovamente le banche sulla via degli investimenti azzardati e dei finanziamenti delle manovre di gruppi.

TENDENZE ED ORIENTAMENTI STRANIERI

Come in Italia, anche e maggiormente all'estero l'attività bancaria, è divenuta oggetto di discussioni e polemiche circa la necessità o meno di controlli o limiti alla sua libera espansione.

In generale si può notare una tendenza prevalentemente orientata verso forme di controllo, in alcuni Paesi assai stretto.

Stati Uniti d'America

I gravi dissesti bancari verificatisi in America dopo la prima guerra mondiale posero in evidenza la necessità di una vigilanza da parte dello Stato. Dopo i provvedimenti del 1931 e del 1933, la legge bancaria del 1935 ha affidato il controllo delle dodici grandi banche di emissione (*Federal Reserve Banks*) a un Consiglio dei governatori del *Federal Reserve System*, composto di sette membri nominati dal Presidente della Confederazione degli Stati Uniti. Questo Consiglio ha la facoltà di obbligare le banche affiliate al *Federal Reserve System* a raggiungere determinati importi di riserve liquide stabilite dalla legge per sicurezza del risparmio e può fissare ogni quindici giorni il tasso di sconto per tutto il territorio confederale.

A garanzia della sicurezza dei depositanti è obbligatoria la assicurazione dei depositi (5.000 dollari per depositante), presso uno speciale ente assicurativo, «*Federal Deposit Insurance Corporation*», che percepisce sul totale dei depositi raccolti un premio pari a un dodicesimo dell'1 per cento. A questo Istituto è anche demandata la vigilanza su tutte le *State Banks* che non fanno parte del *Federal Reserve System*.

Svizzera

Una legge federale del 1934 impone a tutte le banche operanti in Svizzera di trasmettere copia dei bilanci annuali e delle situazioni periodiche alla Banca Nazionale Svizzera; questa deve essere informata da parte delle banche o società finanziarie di ogni operazione con l'estero per importo superiore a 10 milioni di franchi, ed ha facoltà di veto al riguardo.

Le banche di depositi devono mantenere un determinato rapporto fra il totale degli impegni e il complesso dei propri fondi, e analogamente fra gli impegni a breve scadenza e le attività di rapido realizzo. La revisione dei bilanci, obbligatoria, deve essere effettuata da sindacati di revisione o da società fiduciarie assolutamente indipendenti delle banche, che, in caso di infrazione alla legge, possono essere invitate dai revisori a regolare entro un dato termine la situazione, pena il deferimento ad una Commissione bancaria. Non è ammessa riduzione del capitale sociale qualora il capitale residuo non assicuri la copertura degli impegni.

Belgio

Una legge del 1934, vieta alle banche belghe di mantenere il carattere di banche miste, limitando la loro sfera di attività a quella tipica delle banche di depositi, o commerciali. La legge stabilisce fra l'altro che le aziende di credito siano iscritte in uno speciale albo, abbiano un capitale minimo di 10 milioni di franchi belgi, investano le riserve legali in titoli di Stato o di altri Enti pubblici, depositino mensilmente una copia della situazione degli impegni e degli investimenti alla Banca Nazionale del Belgio. I revisori dei

conti dovevano essere scelti fra gli appartenenti ad un apposito albo. Una speciale *Commissione bancaria* ha facoltà di autorizzare la costituzione di nuove aziende di credito. *di dare direttive circa la politica creditizia*, di sorvegliare il mercato dei titoli, di determinare la proporzione limite fra gli impegni a vista e a breve termine e i corrispondenti impieghi, di fissare i saggi massimi di interesse per alcune speciali categorie di operazioni.

Recenti disposizioni (gennaio 1946) dettano una disciplina rigorosa e minuta del rapporto fra le passività a vista e a breve termine e le disponibilità di tesoreria i titoli pubblici posseduti, i fondi patrimoniali di proprietà delle aziende di credito, per assicurare la cauta gestione nell'interesse del pubblico risparmio. Le norme variano a seconda delle tre categorie in cui sono state ripartite le aziende di credito: « *banche regionali o specializzate* », « *banche di media circolazione* », « *banche di grande circolazione* ».

Francia

Riassumiamo i tratti più notevoli della legge 2 dicembre 1945. *Nazionalizzazione della Banca di Francia.* — Viene stabilito il passaggio in proprietà dello Stato dell'Istituto di emissione, mediante rimborso agli azionisti con obbligazioni nominative negoziabili e ammortizzabili in un periodo massimo di 50 anni. I Consiglieri e i Sindaci nominati dagli azionisti cessano dall'esercizio delle loro funzioni e saranno sostituiti in base a norme da stabilirsi.

Classificazione delle aziende di credito. — Sono previste tre categorie, con netta distinzione di compiti: *banche di deposito*, che raccolgono depositi a vista o a due anni al massimo e che non possono assumere partecipazioni superiori al 10 per cento del capitale di aziende che non siano banche, istituti finanziari o società immobiliari necessari alla loro gestione bancaria e neppure impiegare in partecipazioni o investimenti immobiliari i depositi raccolti senza l'autorizzazione del Comitato dei depositi del Consiglio Naz. del Credito; *banche d'affari*, che assumono partecipazioni in aziende e non ricevono depositi, a vista o a meno di un anno, se non dal proprio personale, dai propri associati o da imprese di cui posseggano il 15 % del capitale sociale; *banche di credito a lungo e a medio termine* cioè istituti posti sotto il controllo dello Stato, che esercitano attività regolata da statuti fissati per legge e il cui Presidente, Direttore Generale o Governatore, è nominato dallo Stato.

Nazionalizzazione delle grandi banche di deposito. — Col 1° gennaio 1946 le quattro grandi banche commerciali francesi (*Crédit Lyonnais, Société générale pour le commerce et l'industrie en France, Comptoir nationale d'escompte de Paris, Banque nationale pour le Commerce et l'industrie*) passano in proprietà dello Stato coi rispettivi patrimoni; gli azionisti sono rimborsati con « quote di godimento nominative » negoziabili, con rendimento minimo garantito, e riscattabili gradualmente entro un massimo di cinquanta anni. Gli istituti nazionalizzati saranno gestiti da nuovi consigli di amministrazione di

12 membri, di cui: 4 designati dal Ministero dell'economia nazionale fra esercenti professioni commerciali, industriali o agricole, 4 designati dalle grandi organizzazioni sindacali (e fra essi 2 appartenenti al personale di ciascuna banca), 2 designati dal Ministro delle Finanze in rappresentanza della Banca di Francia e degli istituti statali di credito e 2 pure designati dal Ministro delle finanze fra personalità con larga esperienza bancaria.

Controllo delle banche d'affari. — E' previsto uno speciale controllo statale per le banche d'affari che, costituite sotto forma di società per azioni, presentino un totale di bilancio e di impegni extra-bilancio superiore a 500 milioni di franchi. Il controllo è esercitato da un Commissario del Governo assistito da un Comitato di controllo di tre membri pure di nomina ministeriale. Al Commissario del Governo, che assiste a tutte le sedute del Consiglio di Amministrazione, dei Comitati e delle Assemblee generali della Banca interessata, spetta il diritto di veto su ogni decisione giudicata contraria all'interesse nazionale e il diritto di proposta di provvedimenti ritenuti conformi agli interessi generali o corrispondenti alle decisioni del Consiglio nazionale del credito; a questo organo la Banca può ricorrere contro le iniziative del Commissario del Governo.

Direzione del credito. — Vasti poteri sono attribuiti, in merito a un *Consiglio Nazionale del Credito*, composto di 38 membri, scelti fra personalità rappresentative delle « forze attive del Paese » (grandi organizzazioni operaie, settori industriale, agricolo, commerciale, movimento cooperativistico ecc.) e presieduto da un Ministro designato dal Governo o per delega dal Governatore della Banca di Francia, vice-presidente di diritto. Sui compiti attribuiti al Consiglio basterà riferire, a titolo di esempio, che esso: « *consultato dal Ministero dell'Economia nazionale sulla politica generale del credito ai fini soprattutto del finanziamento della ricostruzione, del piano di modernizzazione economica della nazione, e dei piani di importazione e di esportazione* », formula i piani corrispondenti e determina le priorità da riservare alle emissioni a lungo termine da effettuare con pubbliche sottoscrizioni; riceve tutti i documenti e le informazioni occorrenti per lo svolgimento dei suoi compiti dalle varie amministrazioni e organizzazioni di Stato.

I normali poteri di investigazione, controllo e disciplina previsti da precedenti leggi, spettano a una *Commissione di controllo delle banche*, di 5 membri, fra i quali un rappresentante della federazione degli impiegati di banca, il Governatore della Banca di Francia e il Direttore Generale del Tesoro.

Inghilterra

Col « *Bank of England Act, 1945* » è stata disposta la nazionalizzazione della Banca d'Inghilterra, mediante rimborso agli azionisti con obbligazioni di Stato; modificazioni sono state apportate alla costituzione degli organi amministrativi della Banca, ora di nomina governativa, e uno stretto rapporto di collegamento è stato

istituito fra la Banca e il Tesoro, che « può di volta in volta impartire alla Banca le disposizioni che, dopo consultazione con il Governatore della Banca stessa, siano ritenute necessarie nel pubblico interesse ». A sua volta la Banca d'Inghilterra « può, qualora lo ritenga necessario nel pubblico interesse, chiedere informazioni alle aziende bancarie e rivolgere loro raccomandazioni...; può inoltre, se autorizzata dal Tesoro, impartire disposizioni a qualsiasi azienda bancaria allo scopo di assicurare l'esecuzione di qualunque delle suddette richieste o raccomandazioni ».

La genericità delle formule lascia ampie possibilità all'azione direttiva del Governo nel settore del credito per il finanziamento del Piano quinquennale inglese.

Argentina

Alla fine del marzo 1946 è stata decretata la nazionalizzazione della Banca Centrale, le cui azioni erano in parte possedute da privati e Banche estere. Allo scopo di « unificare e coordinare i principi della politica economica dello Stato con la politica monetaria », il decreto pone tutte le banche pubbliche e gli enti finanziari sotto il controllo della Banca Centrale.

211647