

MINISTERO PER LA COSTITUENTE

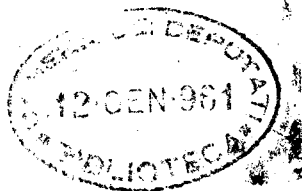
RAPPORTO
DELLA
COMMISSIONE ECONOMICA

Presentato all'Assemblea Costituente

IV

CREDITO E ASSICURAZIONE

I - RELAZIONE



ROMA
ISTITUTO POLIGRAFICO DELLO STATO
1946

CAPITOLO I

IL CONTROLLO DEL CREDITO

Lineamenti storici sul controllo del credito.

§ 1. — *Definizione del controllo del credito e suoi rapporti con il governo del credito.* — L'attività creditizia è disciplinata nel nostro paese, come in molti altri paesi esteri, da leggi speciali, ed è sottoposta ad organi di direzione e di controllo, i quali nell'ambito dello speciale ordinamento statuito dalle leggi ed in virtù dei poteri discrezionali di cui sono stati muniti, esplicano una funzione di diretto intervento pubblico. Presenta questa attività pubblicistica nel campo del credito due aspetti: l'uno di vigilanza degli istituti di credito e di tutela del risparmio, che si risolvono nel fare applicare le disposizioni di legge sulla gestione degli istituti stessi, al fine di tutelarne i depositanti e di salvaguardarne la sana amministrazione, nell'esplicazione di funzioni attive di disciplina delle operazioni bancarie attraverso un complesso di facoltà discrezionali, decisioni, autorizzazioni, divieti, ecc., e nell'esercizio di un sindacato di merito diretto ad evitare eventuali perdite patrimoniali, oppure situazioni finanziarie difficili o tese; l'altro di direzione vera e propria, che si concreta nell'imposizione di ordini o nella formulazione di suggerimenti circa i criteri che debbono essere seguiti in generale dagli istituti di credito nella loro gestione, i limiti generali entro cui debbono contenere lo sviluppo dei loro impieghi, la preferenza che debbono dare ad alcuni rispetto ad altri impieghi, il costo del denaro, ecc.

I due aspetti non sono peraltro sempre distinti; non lo sono in primo luogo in quanto frequentemente una disposizione di ordine tecnico non manca di avere ripercussioni pure nel campo del governo vero e proprio del credito e viceversa, ed in secondo luogo in quanto gli stessi organi superiori del credito sono investiti contemporaneamente dei compiti di vigilanza e di quelli di direzione. Tuttavia, sebbene essi siano spesso tra loro strettamente intrecciati per la natura dell'intervento e per quello dell'organo da cui provengono, si può fissare in linea di massima una separazione tra quella regolamentazione e quegli atti che più si ispirano a scopi di vigilanza del credito e quegli altri che mirano al governo del credito. Alla necessità della demarcazione, intesa nei limiti e con le riserve su espresse, presiede un'esigenza di ordine sistematico, per cui

determinate forme di intervento, determinate norme, pur avendo riflessi nel governo del credito, sono raggruppate tra gli interventi e le norme di vigilanza, perchè in essi prevale questo carattere, ed altri interventi o norme, pur avendo manifestazioni o riflessi di ordine tecnico, di tutela del risparmiatore o di salvaguardia della buona gestione degli istituti di credito, sono raggruppati tra quelli di governo. Essa trova inoltre una propria esigenza di ordine funzionale, giacchè il governo vero e proprio del credito presuppone l'attuazione di una funzione di controllo del credito, mentre in linea di massima un'attività di controllo e vigilanza di credito può esistere in sè e per sè, senza richiamare necessariamente un'ulteriore attività diretta al governo del credito.

La distinzione si impone, infine, sotto il profilo storico; si comincia col legiferare nell'ambito della vigilanza vera e propria, ai fini di sane gestioni aziendali e di tutela del risparmio, e si giunge poi a legiferare, in misura più o meno estesa secondo i paesi e le circostanze, nel campo del governo del credito, ai fini di una direzione pubblica o di un rad-drizzamento della vita economica nazionale, anche se la denominazione di « vigilanza » o « controllo » non viene mutata con quella di « governo ».

§ 2. — *Precedenti storici della legislazione sulla vigilanza delle banche.* — La precedenza funzionale, che si concreta in una precedenza storica, ha segnato necessariamente la linea di sviluppo dell'ordinamento creditizio del nostro paese, dove si è appunto cominciato con il mero intendimento di difendere il deposito, per giungere ad una disciplina dell'esercizio del credito, alla quale sono connesse forme di vero e proprio governo del credito. Una prima esperienza di controllo dell'attività bancaria fu fatta nel nostro paese a cominciare dal 1866 dopo che col R. Decreto 30 dicembre 1865 n. 2727 furono precisati i compiti dei commissari governativi presso le società commerciali e gli istituti di credito e dopo che col successivo R. decreto 27 maggio 1866 fu creato presso il Ministero delle Finanze l'Ufficio di Sindacato sulle società commerciali e gli istituti di credito, con a capo il Censore centrale. Un organo di vigilanza che ricorda, per le sue attribuzioni e le sue funzioni, il recente Ispettorato per la difesa del risparmio. L'Ufficio di sindacato fu soppresso nel 1869 e la vigilanza governativa fu limitata alle banche di emissione.

Dopo questa esperienza, il primo tentativo di ripristino di una speciale disciplina dell'attività creditizia risale al 1894, col progetto di legge Vivante, elaborato in occasione della riforma dell'istituto

giuridico delle società commerciali. Il progetto rispecchia il desiderio di costituire una garanzia speciale ai depositanti delle società anonime esercenti il credito: si voleva infatti riconosciuto ad essi un privilegio legale sugli ultimi $\frac{3}{10}$ di capitale sociale, da richiamare soltanto in caso di liquidazione, volontaria o fallimentare.

A questo primo progetto, dopo un periodo di quattordici anni, seguì nel 1908 il progetto Cocco-Ortu, il quale, prendendo a base i caratteri di gestione delle casse di risparmio e di alcuni istituti di credito a natura pubblicistica (Banco di Napoli e di Sicilia) intendeva costituire, in ogni azienda di credito escluse le cooperative, una gestione automatica dei depositi, che, avrebbero dovuto trovare impiego in preordinate operazioni, allo scopo di garantirne un oculato e tranquillo uso. Il progetto Cocco-Ortu prevedeva inoltre ispezioni biennali per le cooperative, ordinate dal Ministero per l'industria ed il commercio.

Nel 1913, riorganizzandosi il Ministero di agricoltura, industria e commercio, venne elaborato un nuovo progetto nel quale era prevista la vigilanza governativa sulle banche il cui patrimonio non avesse raggiunto il terzo dei depositi amministrati. Si riconosceva, quindi, come già avveniva nel settore delle casse di risparmio, l'opportunità di una vigilanza statale a carattere sistematico, limitandola però a quelle aziende aventi scarso patrimonio di fronte alla massa dei depositi. A parte le considerazioni che tale progetto può suggerire circa l'idoneità dell'elemento scelto per sottoporre le aziende a vigilanza, è chiaro che ancora prevale il criterio di dare alla vigilanza stessa il carattere d'intervento per la tutela dei depositanti, in considerazione delle conseguenze di una gestione bancaria mal condotta.

Cinque anni dopo, nel 1918, il Ciuffelli elaborò un progetto che ricalcava nelle linee generali quello Cocco-Ortu, con estensione però delle disposizioni ai banchieri privati. Affiorarono anche in questo progetto le prime critiche contro le società a catena e l'assunzione da parte delle banche di ponderose partecipazioni. Il progetto prevedeva l'obbligo, per le banche il cui patrimonio non raggiungesse il decimo dei depositi, di accantonare i $\frac{2}{3}$ dell'utile di esercizio per la integrazione del patrimonio stesso.

Segue il progetto Chiesa del 1920, che intendeva instaurare il principio della preventiva autorizzazione governativa per la costituzione di nuove aziende e per l'apertura di filiali, nonché un controllo sistematico su tutti gli istituti di credito, tramite il Ministero delle finanze. Il contemporaneo progetto Alessio si indugiava sulla nomina-

tività delle azioni, sulla responsabilità degli amministratori, sindaci e dirigenti delle banche, sul riconoscimento dei diritti della minoranza azionaria.

Nel 1923 e nel 1924, tra vari altri progetti e voti da parte di studiosi, si hanno i progetti Tucci e Nicotra. Il primo, nell'intento di uniformare gli organi della vigilanza, prevedeva una « sovrintendenza » con mansioni di controllo sulla costituzione e sulle attività delle aziende di credito, sosteneva la nominatività delle azioni, auspicava un rafforzamento delle riserve e la presentazione dei bilanci e di situazioni periodiche secondo determinati modelli. Il secondo ritornava, fra l'altro, sulle proposte Vivante del 1894 per quanto concerneva i 3/10 delle azioni da richiamare soltanto in caso di liquidazione dell'azienda sociale.

§ 3. — *La legislazione sulla vigilanza del credito agrario e di quello fondiario e di alcuni speciali istituti di credito.* — Nonostante i richiamati progetti, susseguitisi dal 1894 in poi, per le banche di credito ordinario si addivenne ad una regolamentazione della loro attività soltanto nel 1926; mentre due speciali settori creditizi, quello del credito fondiario e quello del credito agrario, venivano nel frattempo regolati da successive leggi che risalgono alla costituzione del regno. Dalla prima legge del 1866 si giunse al testo unico, approvato col decreto 16 luglio 1905, n. 646, che col relativo regolamento fissò una rigida e minuta regolazione del credito fondiario e degli istituti che lo esercitano, sottoponendoli a controllo governativo; dalla legge del 1869, si pervenne per il credito agrario al testo unico approvato con decreto 9 aprile 1922, n. 932, nel quale sono riflessi, tra l'altro, gli stessi criteri di controllo.

Pure in uno specifico settore di aziende di credito si ebbe presto l'intervento del legislatore, che statui sia determinati obblighi di gestione, sia la subordinazione dell'andamento gestionale ad un controllo sistematico governativo. Si allude alle casse di risparmio ed ai monti di pietà, che per la loro natura di enti morali, come per le finalità sociali oltre che economiche, e per il tipo dei depositi raccolti, vennero disciplinate con legge 15 luglio 1888, n. 5546. La legge (definitivamente aggiornata dal testo unico approvato con decreto 23 aprile 1929, n. 967, e dal regolamento del 1931) e gli statuti regolanti la vita di queste aziende, contenevano, come contengono, numerose disposizioni fra le quali quelle di ordine tecnico amministrativo o di gestione, concernenti la raccolta dei depositi, la natura e la proporzione degli impieghi. Si mira, cioè, ad orientare, secondo criteri gestionali predeterminati, l'attività di queste aziende verso zone di lavoro considerate particolar-

mente confacenti alla loro natura e alle loro tradizioni, mentre la vigilanza viene intesa non soltanto quale verifica dell'ottemperanza ai doveri cogenti della legge e degli statuti, ma anche quale controllo dell'attività dei singoli istituti onde difenderne la saldezza patrimoniale.

§ 4. — *La legislazione del 1926 sulla vigilanza delle banche.* — Nel 1926, a seguito dei gravi dissesti bancari che nel periodo successivo alla prima guerra mondiale gravarono sulla nostra economia, dissesti che avevano, tra l'altro, resi necessari costosi interventi dello stato, l'esigenza di attuare una tutela del risparmio affidato alle banche condusse all'emanazione dei primi provvedimenti sulla vigilanza e la disciplina dell'attività bancaria: il decreto legge 7 settembre, n. 1511, ed il regio decreto 6 novembre 1926, n. 1830. La tutela, che prima era limitata ad alcune forme soltanto d'investimento del risparmio nazionale ed era circoscritta a particolari categorie di istituti, si generalizza comprendendo il più vasto ed importante gruppo di aziende bancarie.

In conformità, però, ai propri presupposti, che rimasero quelli della salvaguardia dei depositi, la legislazione del 1926 si rivolse soltanto agli istituti che raccolgono depositi, non contemplando gli altri enti che, pur esercitando attività creditizia, traggano i loro mezzi di azione da fonti diverse: dettò, poi, soltanto poche regole, al fine precipuo di accentuare la garanzia al depositante, quali: la subordinazione dell'esercizio del credito mediante la raccolta dei depositi all'autorizzazione governativa ed all'iscrizione nell'albo delle aziende di credito e la subordinazione alla stessa autorizzazione governativa dell'apertura di nuove dipendenze; la fissazione di obblighi, diretti a costituire basi di garanzia adeguate al risparmio impiegato (limiti minimi di capitale sociale, proporzione tra patrimonio ed ammontare dei depositi); l'imposizione di limiti all'assunzione dei rischi verso uno stesso obbligato. Affidò quindi all'istituto di emissione i compiti della vigilanza diretta, da attuarsi attraverso l'esercizio di attività ispettiva, l'esame di situazione periodiche e dei bilanci all'uopo periodicamente trasmessi dalle aziende soggette a controllo, la presentazione di pareri ai ministeri competenti sulla costituzione di nuove aziende, sull'apertura di filiali, ecc. A questo proposito, la relazione del Ministro delle finanze per la conversione in legge del decreto legge 7 settembre 1926, n. 1511, si esprimeva nei seguenti termini: «La Banca d'Italia è ritenuta all'uopo l'organo più adatto, sia per ragioni tecniche, in quanto come unico istituto di emissione raccoglie in sé tutti gli elementi occorrenti all'operazione e le migliori condizioni per la più rapida azione, sia

perchè il controllo della circolazione cartacea affidato a detto istituto entro i ferrei limiti della legge, può spiegarsi più oculatamente mediante la vigilanza su l'impiego del risparmio ».

La legislazione del 1926 lasciò, tuttavia, insoluti vari aspetti nel campo della stessa mera vigilanza, come quello della liquidazione degli istituti di credito e quello della unicità del controllo, giacchè dalla diretta competenza dell'istituto di emissione rimanevano fuori alcune categorie di istituti ed enti, che continuarono ad essere vigilati direttamente dal Ministero delle finanze, oppure dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste, e gli istituti di credito mobiliare. Questa incompiutezza e le successive vicende bancarie di riordinamento e salvataggi di istituti, dei quali soverchia era stata la partecipazione ai rischi delle industrie, abbinata ad una più accentuata concezione politica di intervento, hanno condotto nel 1936 alla statuizione dell'attuale ordinamento, attuato col decreto legge del 12 marzo n. 375, convertito nella legge 7 marzo 1938, n. 141.

§ 5. — *Il regio decreto legge 12 marzo 1936, n. 375 sul controllo del credito.* — Nella nuova legge la raccolta del risparmio fra il pubblico sotto ogni forma e l'esercizio del credito sono dichiarati funzioni d'interesse pubblico; l'attività di vigilanza viene portata su un piano più vasto, estendendola a tutti gli istituti di credito ed estendendone le mansioni; accanto a compiti di vigilanza si riconoscono esplicitamente agli organi superiori del credito compiti di governo, al fine di adeguare le esigenze per lo sviluppo dell'economia della nazione e della vita dello stato alla formazione del risparmio e alle possibilità di credito del paese; si attua una netta separazione tra il credito ordinario ed il credito mobiliare; la Banca d'Italia viene trasformata in banca delle banche, con divieto di effettuare operazioni di sconto diretto; si fissa una nuova procedura per le fusioni e la liquidazione volontaria delle aziende di credito, mentre gli istituti giuridici dell'amministrazione straordinaria e della liquidazione coatta, già applicati alle casse di risparmio ed ai monti di credito su pegno, vengono estesi a tutte le aziende di credito; si costituiscono nuovi organi di direzione e controllo del credito, precisamente il Comitato dei ministri, cui sono di massima demandati i compiti di governo vero e proprio e quelli di fissare le direttive generali per la vigilanza, e l'Ispettorato per la difesa del risparmio e l'esercizio del credito, coadiuvato per il settore bancario dalla Banca d'Italia, il quale viene investito in particolare dei compiti della diretta vigilanza su tutto il credito, pur mancando una netta separazione fra la funzione di governo e quella di vigilanza.

Assai ampio è il campo d'intervento pubblico previsto dalla legge e correlativamente ampi sono i poteri discrezionali da essa riconosciuti al Comitato dei ministri ed all'Ispettorato del credito. Al tempo stesso è consentita una grande elasticità di applicazione, talchè la pratica attuazione della legge può oscillare, sempre restando nell'ambito delle disposizioni, dall'esercizio di una semplice vigilanza ad una rigida direzione e pianificazione del credito.

È questa legge tuttora in vigore, salvo la sostituzione degli organi di direzione e di controllo disposta dal decreto legge luogotenenziale 14 settembre 1944, n. 226. Il decreto, soppresso l'Ispettorato del credito, ha passato alla competenza del Ministero del tesoro la facoltà e le attribuzioni spettanti al predetto Ispettorato, ed al Ministro del tesoro le facoltà e le attribuzioni già demandate al Comitato dei ministri, al capo del governo ed al capo dell'Ispettorato. La vigilanza diretta sulle aziende di credito è stata delegata alla Banca d'Italia.

La direzione e la vigilanza del credito nella loro attuazione.

§ 6. — *Prevalenza dell'attività di controllo rispetto a quella di governo del credito.* — La riforma bancaria del 1936 fu dettata dal proposito palese del governo fascista di spiegare una più diretta e vasta ingerenza nel settore del credito. Al sommo dell'organizzazione di direzione e di vigilanza degli istituti di credito si pose il Comitato dei ministri, presieduto dallo stesso Capo del governo. Alla formazione delle direttive generali nel campo creditizio, si chiamarono a partecipare inoltre organi politici quali il Comitato corporativo centrale, la Corporazione della previdenza e del credito ed il Comitato tecnico corporativo del credito.

L'Ispettorato per la difesa del risparmio e l'esercizio del credito era tenuto, secondo la legge, ad attuare le direttive ricevute dal Comitato dei ministri ed a esercitare la funzione di vigilanza, formale e di merito, nei confronti degli istituti di credito, nonchè limitati compiti di direzione del credito, sempre però in conformità alle istruzioni ed al parere del Comitato dei ministri.

Se, pertanto, l'applicazione della legge bancaria fosse avvenuta nella sua piena estensione, si sarebbe dovuto avere un'ampia direzione politica del credito; gli scopi di governo del risparmio e degli investimenti avrebbero di gran lunga prevalso su quelli di semplice controllo ed i criteri politici avrebbero prevalso su quelli tecnici nel settore della vigilanza. Di fatto, invece, le risultanze degli otto anni di attività del Comitato dei ministri e dell'Ispettorato del credito, e le notizie raccolte dalla Commissione indicano il contrario. Nella ingerenza dei due or-

gani nel settore del credito, e nelle relazioni tra direzione e vigilanza del credito, si è avuto un rovesciamento delle posizioni: il Comitato dei ministri, anzichè funzionare quale « preposto » all'Ispettorato fu da tale organo guidato nelle iniziative e nella soluzione delle questioni poste al suo esame e, sia perchè mancante della capacità tecnica per formulare giudizi, impartire direttive, influenzare o dirigere l'attività creditizia, sia perchè preferì non intervenire, il Comitato svolse in prevalenza una formale azione di vigilanza di grado superiore, mentre l'intervento degli altri organi politici, di norma assai generico, mancò per lo più di seguito nel campo dell'attuazione; l'Ispettorato del credito, organo esclusivamente tecnico nella composizione e non guidato dal parere del Comitato dei ministri, dette, a sua volta, alla propria attività una impronta nettamente tecnica di vigilanza, ispirandosi a questi criteri anche nell'esplicazione dei poteri discrezionali aventi ripercussioni nel governo della moneta e del credito. Le facoltà concesse al Comitato dei ministri, al fine di adeguare le esigenze dello sviluppo dell'economia nazionale alla formazione del risparmio ed alle possibilità di credito del paese, come quelle di fissare la proporzione fra le diverse categorie di investimenti delle aziende di credito in rapporto anche alle diverse branche di attività economica alle quali si riferiscono gli investimenti, non hanno avuto in sostanza alcuna applicazione. Non possono certamente dirsi interventi di direzione del credito, a sensi e nello spirito della legge bancaria, quelli effettuati nel periodo bellico nell'intento di convogliare il risparmio verso le casse del Tesoro, nè possono prendersi in considerazione alcuni provvedimenti intesi a facilitare il credito a determinate imprese, dette spesso impropriamente autarchiche per motivi d'indole politica, in quanto questi crediti sono sempre rimasti entro limitati importi: l'Istituto mobiliare italiano, autorizzato a sovvenire le iniziative autarchiche, con l'assistenza della garanzia statale, contenne le sovvenzioni entro 50 milioni di lire, malgrado che l'autorizzazione gli avesse consentito di estenderle fino a 150 milioni di lire. Neppure possono essere prese in considerazione quelle facilitazioni a favore di determinati settori del credito, come quello agrario, facilitazioni cui già si ricorreva nel nostro paese prima dell'emanazione della legge del 1936, e che comunque esulano da quella che viene comunemente intesa quale politica di direzione degli investimenti e del risparmio.

§ 7. — *Criteri che hanno guidato l'Ispettorato del credito nell'esercizio delle sue funzioni. — Rapporti tra l'Ispettorato del credito e la Banca d'Italia.* — Così, con la preminenza assunta dai compiti di vigilanza,

l'Ispettorato del credito ebbe una posizione predominante nella disciplina del credito. Peraltro, limitato nelle facoltà dalla legge e limitato pure dalla concezione sulla « vigilanza » che ereditò dagli organi cui succedette, ritenuta quale sindacato formale e sostanziale delle singole aziende e non del settore creditizio nel suo complesso, l'Ispettorato svolse la propria attività su un piano prevalentemente empirico, di interventi decisi sotto la spinta delle necessità del momento, oppure studiati ed applicati senza sufficiente coordinamento; e spesso si appagò di una azione formale, anche se inutile o scarsamente utile dal punto di vista sostanziale. Non addivenne in generale a sintesi orientative, per una più approfondita conoscenza dell'attività creditizia e delle necessità di credito, o quanto meno per risolvere sulla base di esami più ampi e meditati singoli problemi afferenti determinate categorie di credito o determinati problemi sul credito, come le variazioni dei tassi passivi ed attivi, l'organizzazione generale del credito, l'apertura o chiusura di aziende e di sportelli, ecc. La necessità di efficienti servizi statistici di rilevazione, d'elaborazione e di interpretazione, non fu sufficientemente apprezzata; mentre permaneva una inidoneità a svincolarsi delle pure concezioni tecnico-amministrative della vigilanza, ed a porre in relazione la stessa vigilanza, al fine di darle un contenuto più concreto, con le necessità e le condizioni della produzione e dei mercati.

D'altro canto, mancando l'Ispettorato di propri uffici periferici, esso dovette avvalersi, per l'esercizio della propria funzione di vigilanza sulle aziende di credito, della Banca d'Italia, presso la quale si era già costituita una tradizione di lavoro ed una esperienza, che risaliva alla prima legge del 1926. L'organizzazione centrale e periferica di questa ultima rimase in vita come per l'innanzi, dedicandosi all'assistenza delle singole aziende ed alla loro sorveglianza, svolgendo il diuturno lavoro di raccolta dei documenti, di preparazione ed evasione delle pratiche amministrative, d'intervento diretto presso le aziende per conto dell'Ispettorato, di esame dei documenti contabili, nonché effettuando, in caso di necessità, ispezioni alle singole aziende di credito. Si ebbero in tal modo due enti investiti della funzione di vigilanza del credito, l'uno preposto della legge e munito di poteri discrezionali, l'altro chiamato a continuare la sua precedente attività per conto del primo; con inevitabili duplicazioni burocratiche tra il primo, l'Ispettorato, e gli uffici centrali del secondo, la Banca d'Italia, tenuti a guidare e a coordinare il lavoro delle proprie filiali. Il che, se non dette luogo ad attriti ed a pregiudizievoli incertezze, data la riunione per legge nella stessa persona della direzione dell'Ispettorato del credito e di quella della Banca d'Italia, conteneva però sempre in sé elementi di contrasto, e comunque por-

tava ad uno svuotamento dell'attività dell'Ispettorato a favore della Banca d'Italia, che si contrapponeva a quello dell'attività del Comitato dei ministri a favore dell'Ispettorato. Mentre, d'altro canto, l'Ispettorato si mostrò per lo più inidoneo ad elevare la propria opera su un piano superiore di coordinamento e di controllo generale, la Banca d'Italia agì con maggiore incertezza di quanto aveva prima operato dato l'obbligo di rimettersi di volta in volta alle decisioni dell'Ispettorato.

§ 8. — *Organi che attualmente esercitano le funzioni di controllo del credito.* — Attualmente, in virtù del decreto legge luogotenenziale 14 settembre 1944, n. 226, soppresso l'Ispettorato del credito, le facoltà e le attribuzioni già previste dalle leggi pel Comitato dei ministri, il capo del governo e il capo dell'Ispettorato, sono demandate al ministro del tesoro; quelle spettanti all'Ispettorato sono devolute allo stesso Ministero; la Banca d'Italia è delegata ad esercitare la vigilanza sulle aziende di credito. Al ministro del tesoro spettano, pertanto, quelle facoltà di governo del credito già di competenza del Comitato dei ministri, spettano pure i compiti di direzione del credito, che sono sussidiari di una azione di vigilanza. Al tempo stesso, però, la funzione di vigilanza, nel senso stretto della parola, che con l'Ispettorato aveva trovato la propria unificazione in un solo organo, si scinde di nuovo tra due organi, il Tesoro e la Banca d'Italia. Mentre infatti nel settore del credito mobiliare, in quello agrario ed in quello fondiario il Tesoro esercita direttamente, oltre ai compiti normativi riflettenti questioni di controllo o di gestione degli istituti, anche quelli di controllo diretto e di sindacato formale e di merito, nel settore più vasto del credito ordinario esso esercita, per quanto concerne la vigilanza, soltanto la funzione normativa, restando la Banca d'Italia investita, sotto la propria responsabilità, della funzione di sorveglianza, diretta ad accertare, da un lato, la conformità dell'operato delle aziende alle norme generali e speciali, e, dall'altro, eventuali situazioni preoccupanti o perdite patrimoniali che possano porre in pericolo il risparmio ad esse affluito.

§ 9. — *Classificazione delle norme specifiche di vigilanza e dell'attività esplicata dagli organi di controllo.* — Le disposizioni esistenti sull'esercizio del credito, nonchè l'attività svolta dagli organi di direzione e di vigilanza, nel campo più particolare del controllo, possono essere in generale distinte nelle seguenti quattro grandi categorie: 1° disciplina generale dell'attività creditizia; 2° responsabilità ed indipendenza

degli amministratori; 3° disciplina dell'esercizio del credito da parte delle banche al fine di evitare forme di concorrenza nociva e di adeguare lo sviluppo dell'organizzazione bancaria alle esigenze economiche del paese; 4° disciplina delle operazioni delle banche ai fini della solvibilità e della liquidità.

§ 10. — *Della disciplina generale dell'attività creditizia.* — La disciplina generale dell'attività creditizia ha avuto la sua attuazione specifica nella separazione del credito ordinario, riservato alle aziende di credito propriamente dette che raccolgono il risparmio a breve termine, dal credito mobiliare, riservato ad appositi istituti (1). Questo principio fondamentale, cui si è ispirata la legge bancaria del 1936, non trova peraltro una precisa statuizione nel testo della legge, e più che una innovazione rappresenta la consacrazione dell'indirizzo già posto in atto dalle banche con gli smobilizzi che seguirono la crisi economica del 1929. Inoltre la separazione, rigorosa verso i finanziamenti diretti a fornire le imprese di capitali d'impianto e di beni strumentali, non lo è ugualmente per altre forme di credito a medio e lungo termine. Alle necessità delle imprese del credito anche a medio termine connesso con il ciclo di produzione, le banche hanno sempre continuato a far fronte, nè gli organi di vigilanza hanno sollevato obiezioni, salvo nei casi in cui ne sarebbero potute derivare esposizioni eccessive e perdite per l'azienda. Ugualmente le banche non hanno cessato, come le casse di risparmio e gli istituti di credito pubblico, dall'erogare finanziamenti anche a lungo termine, non direttamente collegati con l'attività industriale, quali i mutui e lo sconto di annualità statali, sebbene entro i limiti fissati dai rispettivi statuti.

Da questo principio della separazione del credito mobiliare da quello ordinario è disceso l'obbligo fatto alle banche di denunciare i loro investimenti in titoli azionari e quindi di smobilitare le posizioni più pesanti, nonchè le limitazioni ed il controllo all'acquisto di nuove partecipazioni. L'acquisto è ammesso soltanto in casi eccezionali in cui sia evidente la necessità della tutela degli interessi dell'azienda, e comunque sono sempre tassativamente escluse le partecipazioni in altre aziende di credito. Vi si connette pure il divieto, immediatamente fatto dal Comitato dei ministri nella sua prima seduta alle banche, di tenere titoli a comodato.

L'altro principio generale, accanto a quello della separazione del credito ordinario dal credito mobiliare, che di sè informa l'attuale ordi-

(1) Si veda al riguardo il capitolo sul credito mobiliare.

namento del credito, è quello che dichiara la raccolta del risparmio e l'erogazione del credito funzioni d'interesse pubblico. Si concreta questo principio, che trova la sua statuizione nella legge, nella preventiva autorizzazione ministeriale per la costituzione di aziende di credito, nella iscrizione delle aziende stesse in un albo, nella stessa autorizzazione per la costituzione di altri istituti che intendano esercitare il credito con risparmio raccolto tra il pubblico, e nel divieto alle società od aziende, non autorizzate, a raccogliere depositi, eccezion fatta per quelli costituiti dai propri amministratori, soci, dipendenti o da aziende associate, collegate o similari.

§ II. — *Della indipendenza e responsabilità del banchiere.* — Data la delicatezza della funzione bancaria, espressamente dichiarata di interesse pubblico, coloro che la esercitano sono assoggettati dalla legge del 1936 a particolari obblighi e disposizioni restrittive e, correlativamente, sono esposti a sanzioni in caso d'inosservanza dei propri doveri. Si tratta di cautele che mirano a tutelare l'oculata amministrazione delle aziende e degli istituti di credito, senza creare agli enti stessi difficoltà per la scelta accurata degli elementi idonei per la loro gestione.

Per fare acquisire agli amministratori e dirigenti la maggiore indipendenza di azione, oltre che per ovvie considerazioni di opportunità e di prestigio, la legge bancaria ha innanzi tutto voluto escludere, in linea di massima, che i funzionari dello stato o di istituti parastatali possano essere chiamati a coprire cariche di amministratori e direttori nelle aziende e negli istituti di credito a medio e lungo termine, possibilità che per il passato sembra abbia dato luogo ad accentramento eccessivo in taluni funzionari di grado elevato di cariche amministrative in aziende non rientranti nell'ambito dello stato. Essa ha del pari voluto evitare, di regola, che gli amministratori delegati, i dirigenti, i funzionari e gli impiegati di tali aziende ed istituti di credito abbinino consimili cariche presso altri enti, sia che tali enti esercitino pur essi il credito, sia che svolgano invece una diversa attività commerciale od industriale. Questa seconda limitazione è dettata soprattutto dall'intento di evitare che il concentramento di funzioni direttive in una stessa persona possa avere per effetto di subordinare gli interessi di un ente a quelli dell'altro, secondo che più convenga al dirigente, o comunque di rendere meno libera l'attività dell'azienda. Si è voluto inoltre impedire l'accaparramento delle cariche, il quale spesso fa sì che non tutte fra esse siano diligentemente disimpegnate da colui a cui sono affidate.

Nel porre siffatte limitazioni, il legislatore non è stato tuttavia estremamente rigido, giacchè ha ritenuto di ammettere la possibilità di derogare al sistema in casi speciali, quando intervenga però l'espressa autorizzazione dell'organo di vigilanza; per assicurare comunque che tali deroghe riguardino casi del tutto eccezionali, ha anche stabilito che, in via di massima, l'emolumento relativo non sia devoluto all'interessato, ma all'ente al quale il funzionario appartiene. Nell'applicazione, poi, del secondo caso d'incompatibilità, è stato di regola seguito il criterio piuttosto empirico di consentire deroghe fino al numero di quattro per persona, qualora la carica nell'altra azienda venga ricoperta a tutela di sostanziali interessi dell'azienda di credito oppure, col consenso di quest'ultima, per la gestione di interessi personali e familiari.

Per quanto concerne più direttamente i rapporti tra le aziende e gli istituti di credito e i propri amministratori, dirigenti e membri degli organi di sorveglianza, l'ordinamento attuale limita notevolmente per costoro la possibilità di contrarre obbligazioni di qualsiasi natura o di compiere atti di compravendita, direttamente o indirettamente; e ciò al fine di evitare che taluno possa profittare della sua posizione per compiere affari a proprio esclusivo vantaggio o che, comunque, possa entrare in conflitto di interessi con la rispettiva azienda. Così, tanto nelle aziende di credito ordinario, tanto negli istituti di credito a medio e lungo termine, operazioni del genere sono consentite solo in seguito a deliberazioni unanimi del consiglio di amministrazione ed al voto favorevole di tutti i componenti dell'organo di sorveglianza. Nell'applicazione pratica di questa disposizione, che trova, nella nostra legislazione, il suo precedente specifico della legge 4 giugno 1931, n. 660 (contenente disposizioni speciali in materia di società commerciali), l'organo di vigilanza ha cercato di non far pesare eccessivamente il rigore della norma, consentendo in via interpretativa che si potesse fare a meno dell'approvazione unanime del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale nelle operazioni di compravendita di titoli e divise fatte per contanti e pareggiate in giornata ed a condizioni normali, con la sola limitazione che l'azienda non partecipi all'operazione come contropartita, salvo che non si tratti di vendita a pronti da parte dell'azienda di titoli di largo mercato dei quali essa sia fornita.

Disposizioni ancora più tassative di quelle sancite nella legge bancaria sussistono per le casse di risparmio ed i monti di credito su pegno di 1^a categoria (testo unico 25 aprile 1929, n. 967), e per i monti di credito su pegno di 2^a categoria (legge 10 maggio 1938, n. 745), ai cui amministratori, direttori e sindaci è vietato in modo assoluto di contrarre obbligazioni di qualsiasi natura, dirette od indirette, con

l'istituto che amministrano o dirigono; ma anche a questi casi speciali sono stati ritenuti applicabili i criteri meno rigorosi innanzi accennati, fondati sul presupposto che le operazioni consentite non possano in alcun modo portare pregiudizio alle aziende.

Inoltre, l'Ispettorato del credito, valendosi delle facoltà concessegli dalla legge bancaria, ha prescritto per tutti i dirigenti delle aziende di credito la costituzione presso l'istituto di emissione di speciali cauzioni. Queste malleverie, che hanno sempre rivestito un valore più che altro simbolico atto a rammentare al dirigente la propria responsabilità, vanno da un minimo di 5.000 lire per i dirigenti delle casse rurali ed artigiane ad un massimo di 50.000 lire per gli amministratori delegati, i gerenti ed i direttori generali di istituti di credito di diritto pubblico e di banche di interesse nazionale, importi che sono anche congruamente ridotti in caso di carichi di famiglia. Per la realizzazione delle cauzioni a favore delle aziende eventualmente danneggiate dall'operato dei loro dirigenti, si è stabilita una procedura semplice e sollecita, ma che in pari tempo tutela adeguatamente, mediante l'intervento del presidente del tribunale, gli interessi sia dell'azienda sia del dirigente, contemperando in giusta misura gli uni e gli altri.

Queste sono le caratteristiche che contraddistinguono il sistema normativo di natura preventiva, predisposto dal legislatore per assicurare indipendenza ed accuratezza nell'esercizio delle funzioni affidate agli amministratori e funzionari di banca. Al fine di assicurare maggiormente la regolare osservanza delle norme dettate a tutela del risparmio, la legge bancaria punisce le trasgressioni alle medesime, con un sostanziale rafforzamento di natura repressiva del cennato sistema.

Un primo gruppo di sanzioni ha carattere essenzialmente amministrativo ed è dettato per la inosservanza di molte norme tecniche contenute nella legge e delle disposizioni generali e particolari dell'organo di vigilanza, nonché per la violazione degli obblighi che incombono sui componenti dei collegi sindacali o di sorveglianza delle aziende. Mentre nel testo originario del decreto del 1936 era stabilito che le pene pecuniarie venissero applicate alle aziende ed agli istituti, salvo in essi l'obbligo di esercitare il diritto di rivalsa verso i dirigenti, funzionari od impiegati, alla cui azione od omissione dovessero imputarsi delle infrazioni, successivamente, in sede di conversione in legge, è stato attuato un sistema più aderente ai principii della responsabilità penale, disponendosi che le pene pecuniarie sono applicabili direttamente ai dirigenti e funzionari e che a carico delle aziende rispettive sussiste soltanto la responsabilità civile, sostitutiva per il pagamento delle pene pecuniarie, salvo rivalsa obbligatoria.

Circa il procedimento per l'applicazione delle suddette sanzioni amministrative, che vengono raddoppiate in caso di recidiva, è da osservare che si tratta di un procedimento anch'esso amministrativo, le cui formalità si sono venute a semplificare per effetto della riunione presso il Ministero del tesoro di funzioni prima attribuite separatamente al Comitato dei ministri, al capo dell'Ispettorato del credito ed al Ministero delle finanze. Contro il decreto ministeriale, che applica la pena pecuniaria, è ammesso reclamo alla Corte d'appello di Roma, che decide in Camera di consiglio, sentito il Pubblico ministero.

Le infrazioni amministrative di cui sopra, oltre a costituire un illecito amministrativo, possono anche assumere la fisionomia di un illecito disciplinare, nel qual caso l'organo di vigilanza ha facoltà di invitare gli organi amministrativi competenti a prendere il provvedimento della sospensione dall'impiego o, addirittura, della risoluzione del contratto d'impiego. Le persone colpite dal provvedimento, che si ritengono lese nei loro diritti, possono farli valere innanzi all'autorità competente, a norma delle leggi vigenti.

Sono infine comminate alcune sanzioni propriamente penali, le quali costituiscono una estensione, anche alle aziende di credito non costituite come società, di varie norme penali dettate più specialmente in materia di società e che, già contenute nella legge 4 giugno 1931, n. 660, sono ora trasfuse nel nuovo Codice civile.

Vanno pure qui segnalate, benchè non costituiscano sanzioni applicabili, di regola, agli amministratori e dirigenti di aziende e di istituti di credito, alcune nuove ed autonome forme di reato prevedute nella legge bancaria: più precisamente, il reato di mendacio nelle dichiarazioni per concessioni di fido, il reato d'illecita raccolta di risparmio fra il pubblico ed indebita assunzione delle denominazioni proprie delle aziende di credito, ed infine il reato di aggio bancario.

§ 12. — *Della disciplina dell'esercizio del credito al fine di evitare forme di concorrenza nocive.* — L'attività di vigilanza si è concretata in questo campo specialmente attraverso la disciplina dell'apertura di nuove aziende di credito e di nuovi sportelli, la fusione o la liquidazione di aziende e di filiali, la fissazione e la imposizione per tutte le aziende di credito di tassi massimi per le operazioni passive e di tassi minimi per quelli attivi, nonchè di tariffe per i principali servizi. Entrambe queste due forme di attività sono trattate diffusamente nel cap. III di questo rapporto. Si ritiene soltanto opportuno qui osservare che trattasi di due funzioni le quali hanno una rilevanza che, trascendendo la semplice vigilanza sulle aziende di credito e la finalità di

evitare manifestazioni dannose di concorrenza, investe problemi di vero e proprio governo del credito, con immediati riflessi nell'economia del paese. L'esistenza di una buona rete di sportelli bancari proporzionata alle esigenze e alle possibilità economiche, il tasso di remunerazione dei depositi, il costo dei prestiti bancari interessano non soltanto il settore del credito ma tutta l'economia nazionale nel suo complesso, e per ciò stesso presuppongono per la loro soluzione un accertamento approfondito e coordinato di fatti e di relazioni tra fatti economici, che va al di là di quelle che possono essere le semplici considerazioni di ordine interno aziendale delle banche.

Risulta per contro alla Commissione che l'Ispettorato del credito, forse per quella sua inidoneità, di cui si è accennato, di pervenire a visioni più ampie dei fatti economici, basò invece prevalentemente le sue decisioni della fattispecie su considerazioni di ordine aziendale; ciò specialmente nella fissazione dei tassi passivi ed attivi, congegnati sempre nella misura sufficiente a proteggere in ogni circostanza il conto economico delle banche.

Queste due forme principali d'intervento, dirette a disciplinare l'espansione e la concorrenza delle aziende di credito, sono state e sono tuttora fiancheggiate da provvedimenti sussidiari e da restrizioni complementari, dei quali citiamo i maggiori: delimitazione della attività delle aziende di credito e delle loro filiali entro zone di competenza, che in nessun caso debbono superare il territorio della provincia, con eccezione per il Banco di Napoli, la Banca Nazionale del Lavoro e le tre banche d'interesse nazionale, le quali possono operare anche in provincie in cui non abbiano stabilito proprie filiali, purchè per finanziamenti cospicui o per operazioni aventi rapporti con l'estero; divieto di accaparrare la clientela a domicilio e di istituire servizi bancari a domicilio, salvo la facoltà dell'organo di vigilanza di consentire deroghe in casi particolari, subordinate alla remunerazione del servizio; divieto di conferire servizi di corrispondenza per l'emissione di assegni e l'incasso di effetti a persone o enti non bancari, quando la piazza sia già servita da altre banche.

§ 13. — *Della disciplina delle operazioni delle banche ai fini della solvibilità e della liquidità.* — Già è stato trattato di due limitazioni alle operazioni delle aziende di credito, le quali discendendo dalla separazione del credito mobiliare da quello ordinario, mirano a salvaguardare la liquidità ed una gestione corretta delle aziende stesse: la severa restrizione degli investimenti in partecipazioni industriali, ed i divieti di avere investimenti in partecipazioni bancarie e di ricevere titoli a comodato.

Alla prima restrizione si riallaccia, sotto il profilo ancora della liquidità e sotto quello della solvibilità, il divieto posto alle aziende di credito dall'Ispettorato, tuttora mantenuto, di possedere immobili non occorrenti per i loro uffici, forma d'investimento di non rapido realizzo e soggetta ad oscillazioni di valori.

I principali provvedimenti presi a lor volta, in ispecie allo scopo di rafforzare il patrimonio delle banche e le garanzie per i depositanti risalgono nelle linee essenziali, ai decreti del 1926. I due decreti fissarono il capitale minimo delle aziende di nuova costituzione in 50 milioni di lire per le società per azioni esplicanti un'attività diffusa in più regioni; 10 milioni per le società predette esplicanti un'attività regionale; 5 milioni per quelle esplicanti un'attività provinciale; 300 mila lire per le banche popolari esplicanti la loro attività nell'ambito della provincia. Fissarono inoltre il fondo di dotazione minimo delle casse di risparmio a un milione di lire. La legge bancaria del 1936, abbandonando il criterio della rigida fissazione, ha attribuito all'organo di vigilanza il compito di determinare di volta in volta il limite minimo del capitale delle aziende di credito di nuova costituzione, consentendo così che la loro compagine patrimoniale sia in più stretto rapporto con le condizioni generali e speciali di tempo e di luogo.

A sensi ancora dei decreti del 1926 e di successive disposizioni, specifiche a determinate categorie di aziende di credito, le banche sono, inoltre, tenute a destinare annualmente una quota degli utili, non inferiore al 10 %, al fondo di riserva, finchè questo non abbia raggiunto il 40 % del capitale. Le casse di risparmio sono tenute a devolvere i 7/10 degli utili alla integrazione del patrimonio, fino a quando non abbia raggiunto almeno 1/10 dei depositi, a devolervi i 5/10 successivamente; le casse rurali ed artigiane debbono sempre versare a riserva i 9/10 degli utili.

Risale sempre ad un preciso disposto dei due decreti del 1926, accolto e riconfermato dall'Ispettorato del credito, l'obbligo fatto a tutte le aziende di credito, escluse le casse di risparmio e le casse rurali ed artigiane, di depositare presso l'istituto di emissione, in titoli o in contanti, l'eccedenza della loro massa fiduciaria, depositi e conti correnti di corrispondenza, rispetto ad un multiplo del patrimonio. Questo multiplo, mantenuto dal 1926 al febbraio di questo anno in 20 volte il patrimonio, è stato ora elevato, con decreto ministeriale del febbraio scorso, a 30 volte il patrimonio.

Data invece dall'inizio del 1943 un altro provvedimento che, emanato al fine contingente di convogliare le disponibilità monetarie al Tesoro, ha peraltro riflessi anche sulla liquidità delle aziende di

credito è quindi sulla solvibilità dell'intero sistema: il divieto loro fatto di tenere depositi presso altre aziende ordinarie di credito, ad eccezione dei conti reciproci per servizi resi. Depositi, che non siano per servizi resi, possono essere aperti unicamente presso l'istituto di emissione e gli istituti centrali di categoria.

Rispondono invece allo scopo di cautelare le aziende di credito da esposizioni eccessive e di evitare il cumulo dei rischi, una disposizione, emanata nel 1926, che non consente alle aziende di credito di concedere fidi superiori ad $\frac{1}{5}$ del patrimonio, salvo deroghe concesse dall'organo di controllo, e quella adottata nel 1936 dal Comitato dei ministri, che prescrive alle stesse aziende di farsi rilasciare dal richiedente fido per oltre 250 mila lire (ridotte a 50 mila per le casse rurali), qualora il credito non venga interamente garantito, una dichiarazione sui fidi che già gli siano stati concessi da altre aziende di credito e sulla sua situazione patrimoniale; nonchè la disposizione emanata contemporaneamente che fa obbligo alle aziende di credito di registrare su un libro dei fidi le operazioni non garantite superiori a 50 mila lire (500 lire per le casse rurali).

Provvedimenti minori sono stati, inoltre, emanati dall'Ispettorato per la disciplina di determinate categorie di impieghi in particolare a medio e lungo termine, come i mutui e le operazioni di cessione del quinto dello stipendio, riservate di massima alle casse di risparmio ed agli istituti di credito di diritto pubblico. Ma più che un'azione dall'esterno, l'Ispettorato ha esplicato nel settore della regolazione delle operazioni consentite alle aziende di credito, un'azione dall'interno, tramite la revisione degli statuti, opera che fu invero assai intensa ed attuata per la maggior parte delle categorie in cui si dividono le aziende stesse.

Il controllo del credito nelle risultanze della Commissione.

§ 14. — *Premessa.* — Le risultanze dell'indagine condotta dalla Commissione nell'ambito della direzione e del controllo del credito riguardano sia gli organi prepositivi: loro idoneità a svolgere queste funzioni, modificazione delle attuali attribuzioni, istituzione di organi nuovi; sia l'attività di direzione nella sua attuazione passata e presente e quella che dovrebbe essere la sua attuazione futura; sia quella di controllo e relativa regolamentazione, nonchè le disposizioni specifiche esistenti o da adottare per la disciplina di particolari aspetti dell'attività creditizia. L'aspetto generale dell'attività di direzione del

credito è trattata nel capitolo X di questo rapporto; qui appresso vengono esposte le risultanze sull'ordinamento degli organi direttivi e di controllo e sull'attività specifica di controllo del credito svolta sinora nel nostro paese.

§ 15. — *Gli organi di direzione e di controllo del credito.* — L'attuale ordinamento delle funzioni di direzione e di vigilanza del credito, attribuite, come s'è detto, quella di direzione al Ministero del tesoro e quella di vigilanza allo stesso Ministero e delegata all'istituto di emissione, viene per lo più giudicato, secondo le opinioni raccolte dalla Commissione, in senso favorevole per quanto riguarda le sue linee fondamentali, in senso sfavorevole, invece, per quanto concerne la distribuzione dei compiti, la quale non risponderebbe del tutto alle esigenze della capacità tecnica, della prontezza e rapidità di lavoro e dell'indispensabile coordinamento dell'azione vigilatrice. Le critiche rilevano come poco felice l'esistente scissione della funzione di vigilanza diretta sugli istituti di credito tra il Tesoro e la Banca d'Italia e come causa di lungaggini burocratiche le presenti modalità in cui si attua in particolare la vigilanza sulle aziende di credito, conservando il Tesoro non soltanto ogni potere normativo ma pure ogni facoltà di decisione: autorizzazioni, divieti, concessioni, ecc.

Le critiche sottolineano, inoltre, la non idoneità del Ministero del tesoro a svolgere un'attività nel campo del credito che vada al di là dei provvedimenti di ordine generale, tanto per la mancanza di uffici tecnici adeguati, quanto per la incapacità di un organo ministeriale di evitare appesantimenti burocratici. In alcuni, poi, si fa sentire il timore che il Tesoro, più aperto degli altri organi non ministeriali agli influssi politici, possa subire pressioni di parte anche nell'esercizio della vigilanza diretta sulle banche; in altri si manifesta la preoccupazione che il Tesoro si avvalga dell'azione di vigilanza diretta sulle aziende di credito per subordinare troppo strettamente l'attività creditizia alle sue esigenze di cassa.

Sulla base delle opinioni udite, l'attuale ordinamento giuridico per il governo e la vigilanza del credito dovrebbe essere sostituito da altri, i quali, pur conservando, nella generalità delle opinioni, gli stessi organi, debitamente integrati sotto il profilo tecnico, dovrebbero attuare una più razionale corrispondenza tra attribuzioni e funzionalità degli organi stessi. Di fatto, la maggior parte delle proposte prevedono l'assegnazione della funzione di direzione del credito ancora al Ministero del tesoro, assistito però per lo più da un comitato tecnico di esperti; altri suggeriscono l'attribuzione di questo compito all'istituto di emis-

sione, anch'esso assistito da un comitato di esperti; altri infine vorrebbero che il comitato di esperti fosse direttamente investito del governo del credito.

La funzione di vigilanza dovrebbe a sua volta essere attribuita, secondo il parere prevalente, all'istituto di emissione; alcuni però vorrebbero ripristinato un organo tecnico del tipo dell'Ispettorato del credito, ed altri invece ritengono opportuno che pure i poteri di vigilanza siano accentrati presso il Ministero del tesoro, il quale li eserciterebbe per tramite dell'istituto di emissione o di propri uffici periferici.

• In definitiva, tra le varie soluzioni presentate al fine di migliorare il presente sistema, quella che incontra più ampio consenso prevede l'attribuzione al Ministero del tesoro dei poteri di governo del credito, la costituzione di un comitato di esperti avente compito di assistenza del ministero stesso, e l'attribuzione all'istituto di emissione, sotto forma di delega da parte del tesoro o per disposizione diretta della legge, del compito di vigilanza e controllo su tutti gli istituti di credito.

La Commissione, come ritiene che il presente sistema non dia luogo nello svolgimento delle due funzioni di governo e vigilanza del credito a deficienze gravi, ritiene pure, secondo il parere della maggioranza dei suoi membri, che una riforma nel senso indicato dalla linea mediana delle opinioni raccolte sia raccomandabile e da preferirsi ad altre, dal punto di vista politico e giuridico, come da quello della funzionalità e dell'efficienza. La direzione del credito, intesa come politica del credito, non potrebbe infatti che essere esercitata da un organo politico, il quale abbia poteri e responsabilità politica e ne garantisca il coordinamento con la politica economica generale dello stato. Questo organo è necessariamente il governo responsabile di fronte al parlamento e per esso, in conformità alle direttive generali del governo, il Ministero del tesoro. Le altre proposte, che vorrebbero attribuire tale funzione direttiva all'istituto di emissione o ad un comitato di esperti, urtano contro la difficoltà dell'inquadramento degli organi stessi, in particolare il primo, nell'ordinamento giuridico dello stato, nonché contro quella della fissazione delle responsabilità e degli effetti giuridici di una mancanza di approvazione del loro operato da parte dell'organo politico superiore, sia questo il governo o direttamente il parlamento.

Secondo il parere di alcuni membri della Commissione l'organo preposto al governo del credito dovrebbe essere invece la Banca d'Italia, dato che ad essa compete la difesa del valore della moneta, che non può esercitarsi efficacemente senza essere in modo organico coordinata alla politica del credito. Se così non fosse, potrebbero

ripresentarsi deprecate esperienze del recente passato, in cui la sovrapposizione di direttive politiche alla condotta dell'istituto di emissione, ne indebolirono la capacità di difesa del metro monetario.

Degno di attenzione si reputa il suggerimento di affiancare il Ministero del tesoro con un comitato di esperti, tenuto ad esprimere il proprio parere sugli atti di governo del credito del ministero stesso ed a collaborare con esso nella elaborazione dei relativi provvedimenti. Va notato che questa esigenza di un organo collegiale il quale, pur lasciando all'autorità da esso affiancata la libertà e la responsabilità delle decisioni, ne stringa i contatti con le forze economiche vive del paese, faccia udire i bisogni di queste forze, ne chieda la collaborazione, e, evitando l'isolamento, allontani pure il pericolo di provvedimenti non consoni alle circostanze contingenti del mercato del credito e della produzione o di provvedimenti di parte, appare vivamente e largamente sentita. Essa emerge pure nelle proposte di affidare la direzione del credito all'istituto di emissione, fino a concretarsi nella proposta di alcuni, come si è notato, di affidare allo stesso organo collegiale i poteri della direzione del credito.

Non risulta peraltro deducibile dalle proposte uno schema di composizione di questo comitato di esperti, che possa ritenersi come favorito da maggiore consenso. Alcuni opinano che il comitato debba rappresentare specialmente il settore del credito, quindi i principali istituti di credito e le principali categorie di aziende di credito, nonchè i dicasteri economici; altri che debba essere composto da rappresentanti dei vari settori economici: credito, industria, agricoltura, lavoro, ecc.; altri ancora opinano che ad esso debbano essere chiamati esperti non legati ad interessi particolari, i quali diano garanzia di decisioni imparziali. Soltanto in quasi tutti prevale il parere che il comitato debba essere composto da un limitato numero di persone, di guisa che ne sia garantita l'efficienza e la rapidità di lavoro e di decisione. Così manca pure il consenso sulla persona che dovrebbe presiedere il comitato stesso, divergendo le risposte tra coloro che lo vorrebbero presieduto dal ministro del tesoro o da un suo delegato, e coloro che preferirebbero la presidenza del governatore della Banca d'Italia.

Si reputa, pertanto, di doversi limitare a porre in evidenza l'opportunità che un simile comitato, ove si addivenga alla sua istituzione, sia ristretto nel numero delle persone chiamate a comporlo, e a far presente che, nell'eventualità che esso debba svolgere la sua attività a fianco del Ministero del tesoro, la presidenza dello stesso ministro per il tesoro, o di persona da lui delegata, sia la

più atta a garantire una collaborazione continua e reale, una abitudine di lavoro in comune. Per quanto concerne la composizione, si è dell'opinione che a far parte del comitato debbano essere chiamate sia persone di particolare competenza nei problemi economici e del credito in specie, non legate da interessi specifici, sia rappresentanti del credito che rappresentanti degli altri settori economici e del lavoro, tenendo, peraltro, presente che la rappresentanza degli altri settori economici dovrebbe essere ristrettissima, a titolo, si potrebbe dire, informativo. Il comitato dovrebbe rimanere anche nella sua composizione un comitato del credito chiamato a portare la propria esperienza nel campo della disciplina del credito, in conformità alle linee programmatiche di politica economica, già fissate dal governo o da altro organo superiore.

Qualunque possa essere la soluzione adottata per l'organo regolatore della politica del credito, i compiti della vigilanza diretta dovrebbero essere demandati integralmente, secondo i più, all'istituto di emissione; secondo altri dovrebbero invece essere devoluti ancora al ministro per il tesoro, il quale li eserciterebbe per tramite dell'istituto di emissione o di propri uffici periferici, oppure ad un nuovo organo esecutivo. Manca, tuttavia, l'accordo fra i sostenitori di questa ultima soluzione, giacché alcuni desidererebbero porre in vita un organo simile al soppresso Ispettorato, che dovrebbe poi valersi degli organi periferici della Banca d'Italia, salvo parere contrario di pochissimi, altri invece intenderebbero dare semplicemente nuovo ordinamento giuridico all'attuale servizio di vigilanza della Banca d'Italia, trasformandolo formalmente in organo autonomo, che continuerebbe ad essere collegato all'istituto di emissione.

La prima soluzione, quella dell'integrale attribuzione dei compiti di vigilanza diretta all'istituto di emissione, che nelle risposte dei questionari e nelle risultanze degli interrogatori, incontra una adesione assai più ampia delle altre, sembra pure la più confacente alla esigenza della unicità ed economicità dell'azione di controllo; essa meglio tutela l'esigenza della competenza tecnica ed evita inutili duplicazioni di uffici e lungaggini nell'espletamento delle pratiche.

Troppa distanza intercorre tra le abitudini di lavoro di un organo ministeriale e le esigenze di prontezza di decisione volute dall'attività creditizia. Il mutevole corso del mercato ed il susseguirsi di situazioni sempre nuove per gli istituti di credito, richiedono interventi ugualmente rapidi, se debbono essere efficaci ed utili: ogni remora causa danni sia agli istituti di credito, sia all'economia del paese. Qua-

lora le mutate condizioni del mercato suggeriscano variazioni dei tassi passivi ed attivi, queste debbono essere attuate con quella celerità che è la prima garanzia di buon esito; qualora determinate operazioni siano subordinate a speciale autorizzazione, questa deve essere consentita oppure rifiutata speditamente; qualora infine sorga l'opportunità di aprire nuovi sportelli, gli accertamenti dell'organo di vigilanza non dovrebbero indugiare oltre il tempo voluto da un sollecito esame. Così pure la sorveglianza sulla gestione delle aziende di credito deve essere continua e gli interventi dell'organo di vigilanza debbono essere pronti e tempestivi non appena l'attività di qualche azienda si allontani dai criteri di oculata amministrazione. Invero, il pubblico controllo del credito, perchè renda i servizi che da esso si attendono di tutela del risparmio e di garanzia di un sano esercizio del credito, senza generare per converso altri inconvenienti, deve essere anzitutto realizzato con criteri essenzialmente tecnici e attuato con snellezza e rapidità di visione e di azione. Sostituendosi al libero gioco delle forze del mercato, mai deve essere più tardo di queste forze; deve, anzi, anticipare quelle soluzioni che siano giudicate utili all'attività creditizia e all'economia del paese, ed arrestare all'inizio ogni tendenza deteriore, attraverso il tempestivo risanamento delle aziende e raddrizzamento del mercato, evitando quel più ampio e costoso processo di riequilibrio che avrebbe corso in regime di completa libertà.

Tali esigenze segnalano necessariamente l'istituto di emissione quale l'organo più appropriato per l'esercizio della funzione diretta di controllo del credito: per attività, ordinamento e funzionamento l'istituto di emissione è più vicino di altri organi alle aziende ed agli istituti di credito, con essi vive in quotidiani contatti e di essi sente vivamente i bisogni, perciò, qualora non sia tenuto a rivolgersi per ogni decisione al Ministero del tesoro o ad altri organi superiori, può provvedere rapidamente ad ogni occorrenza, favorito dalla sua diuturna esperienza. Qualità che non si rinvergono nel Ministero del tesoro, od in altro dicastero; vi si oppongono i loro ordinamenti e le esigenze amministrative interne, la tradizione di lavoro, l'attutita sensibilità del mondo degli affari, oltre che la concezione che predomina negli organi pubblici in merito all'intervento dello stato, considerato prevalentemente sotto il profilo fiscale e repressivo.

La creazione di un nuovo organo per l'esercizio della diretta vigilanza sulle aziende e sugli istituti di credito, il quale espliciti questa funzione in modo più soddisfacente di quanto la possa esplicitare l'istituto di emissione, suggestiva da un punto di vista ipotetico, non lo è ugualmente sotto il profilo effettuale. Non devesi, infatti, obliare

che un nuovo organo acquisterebbe la competenza tecnica e l'esperienza, che richiedono il suo lavoro, soltanto dopo alcuni anni: il soppresso Ispettorato del credito potè iniziare subito la propria attività in quanto si innestò sull'esperienza dell'istituto di emissione, che in suo nome continuò ad esplicare quella funzione che prima esercitava in nome proprio, con il noto risultato della duplicazione degli organi di controllo. L'istituzione di un nuovo organo solleverebbe, inoltre, il problema della creazione di uffici periferici e del loro costo, oppure quello della collaborazione dell'organo preposto alla vigilanza con gli uffici periferici di altro organo o ente.

È altresì opinione prevalente che presso l'organo di vigilanza venga accentrato il controllo di tutto il settore creditizio e che questo controllo, sia assistito da adeguati poteri discrezionali. La riunione in un solo organo del controllo delle aziende di credito e degli istituti di credito speciale e mobiliare avrebbe il pregio di consentire una azione uniforme verso tutto il settore creditizio, secondo una visione ed una conoscenza completa di circostanze e situazioni e ovvierebbe all'attuale inconveniente della duplice funzione di vigilanza, attuata separatamente dall'istituto di emissione e dal Ministero del tesoro, ciascuno pel proprio settore, nei confronti di quegli istituti i quali si dedicano contemporaneamente al credito ordinario e ad altre forme di credito (agrario, fondiario, edilizio, mobiliare, cinematografico, ecc.), con conseguente impossibilità o difficoltà, per l'uno e per l'altro organo, di abbracciare e seguire l'intero complesso aziendale. Non appare, invece, secondo le risultanze dell'inchiesta, che questa riunione presso l'istituto di emissione della funzione di vigilanza debba estendersi anche alle borse valori ed al mercato finanziario: per lo speciale ordinamento che le disciplina, il controllo delle borse valori, che ben si distingue da quello del mercato creditizio come si distingue il mercato finanziario da quello del credito, dovrebbe rimanere di competenza diretta del ministero del tesoro.

L'esercizio da parte dell'istituto di emissione della vigilanza diretta del settore creditizio dovrebbe, quindi, essere munita di adeguate facoltà normative e discrezionali, di modo che, non sia vincolato come attualmente alle decisioni del Ministero del tesoro per quanto concerne l'applicazione o la deroga di disposizioni esistenti, qualora la deroga sia ammessa dalle disposizioni stesse, nonchè per le varie questioni subordinate per legge a specifica autorizzazione e per l'emanazione dei provvedimenti di carattere esecutivo. Il limite di queste facoltà discrezionali non è agevole a tracciarsi, nè è dato desumerlo dalle indicazioni raccolte, per lo più generiche:

sembra, tuttavia, che in generale si ritenga che debbano essere devolute all'istituto di emissione tutte le facoltà già demandate dalla legge del 1936 al soppresso Ispettorato del credito, facoltà attualmente di spettanza del Ministero del tesoro, mentre quelle già del capo dell'Ispettorato e del Comitato dei ministri sono di spettanza, com'è noto, del Ministro per il tesoro. Da parte di alcuni si propugna, peraltro, la necessità che, in considerazione delle più ampie facoltà discrezionali concesse all'istituto di emissione, venga costituito presso il Ministero del tesoro un corpo di ispettori, col compito di eseguire accertamenti di ordine superiore sugli istituti di credito in rapporto anche all'opera di vigilanza svolta dall'istituto di emissione.

Affinchè l'istituto di emissione possa assumere questi più ampi compiti di controllo sulle banche ordinarie e sugli altri istituti di credito si ritiene necessaria, dalla maggioranza degli interpellati, la sua rinuncia alle operazioni dirette con i privati, di guisa che ne permanga ben definita la funzione di banca delle banche. Lo sconto diretto dovrebbe essergli inibito, e, secondo alcuni, dovrebbero essergli inibite pure le anticipazioni su titoli a privati, sebbene venga riconosciuto che per il loro volume e per il tipo dell'operazione non abbiano interferito nell'attività delle aziende di credito ordinarie.

Secondo pochi altri, poi, l'esercizio della vigilanza sugli istituti di credito a medio termine dovrebbe estendersi anche al Consorzio sovvenzioni su valori industriali. È stato, pure osservato che al fine di rendere più efficace la manovra del credito e la vigilanza sulle banche, queste dovrebbero riscontare il proprio portafoglio esclusivamente presso l'istituto di emissione.

L'esclusione dell'istituto di emissione dallo sconto diretto al mercato, che risale al 1936, si basa anzitutto sulla incompatibilità tra la funzione di vigilanza sulle aziende di credito e l'esercizio di operazioni in concorrenza con le aziende stesse. La funzione di vigilanza, si osserva, esige non soltanto una assoluta obiettività di giudizio dell'organo ad essa preposto, ma altresì la convinzione degli enti vigilati che tale obiettività di giudizio non venga mai meno. Richiede che mai possano sorgere contrasti di interesse tra l'organo vigilante e gli enti vigilati, nè che possano delinarsi nell'interno dell'organo vigilante contrasti tra le sue diverse attività. Qualora la Banca d'Italia venisse autorizzata ad operare direttamente con il pubblico, potrebbe sorgere il sospetto tra le banche ordinarie che essa si avvalga delle notizie ottenute sulle altre aziende di credito e sulla loro clientela, ai fini dell'accaparramento di una propria clientela scelta, e che potrebbe

altresi valersi delle facoltà discrezionali, che le derivano dalla sua funzione di vigilanza, per smorzare la loro concorrenza.

Contro queste ragioni, si obietta, d'altro canto, che l'allontanamento dell'istituto di emissione dal diretto contatto col pubblico influisce sfavorevolmente sulla sua capacità d'intendere e vagliare i bisogni del mercato. L'obiezione, pur essendo fondata, non sembra, ad alcuni che possa prevalere sulle altre che derivano dall'incompatibilità con la funzione di vigilanza e con quella di direzione del credito. Comunque, per non venir meno ai principii che presiedono la direzione del mercato creditizio, l'istituto di emissione potrebbe dar corso alle operazioni di sconto diretto soltanto qualora la penuria di mezzi monetari od altre esigenze consiglino d'incrementare le disponibilità liquide del mercato (1).

D'altronde la conoscenza diretta del mercato, oltre a quella conoscenza pur sempre ampia ed approfondita che deriva dall'esercizio della funzione di vigilanza, è acquisita dall'istituto di emissione attraverso le operazioni del Consorzio sovvenzioni su valori industriali, istituto che, secondo l'attuale ordinamento, è presieduto dal governatore della Banca d'Italia e si avvale degli sportelli della Banca d'Italia quali suoi uffici esecutivi. Quell'incompatibilità, che esiste tra la vigilanza sulle banche e lo sconto diretto, non emerge qui con lo stesso accento, nè sembra quindi che la direzione del Consorzio debba essere distinta da quella della Banca d'Italia, come è apparso nelle risposte di qualche questionario. Non emerge nei confronti delle banche, dato il carattere specifico delle operazioni del Consorzio, che sono a medio termine; non emerge neppure nei confronti degli istituti di credito a medio ed a lungo termine, giacchè di norma questi istituti esercitano un credito specializzato secondo la destinazione e la forma. Soltanto, si ritiene raccomandabile che il Consorzio tragga i propri mezzi prevalentemente dall'emissione di buoni fruttiferi, e non dal risconto come è avvenuto di recente, sia al fine di una migliore regolazione del mercato, sia a quello di evitare situazioni di privilegio.

Si ritiene inoltre che il presente regime di libertà di risconto tra banca e banca ordinaria non debba essere soppresso. Se è vero che l'eventuale obbligo alle banche ordinarie di scontare soltanto presso l'istituto di emissione ne stringerebbe i reciproci rapporti, l'attuale regime di libertà consente; per converso, alle banche di effettuare una distribuzione delle loro disponibilità liquide, prima che si proceda, attraverso il risconto all'istituto di emissione, ad una nuova

(1) Cfr. Cap. II, § 16, del presente rapporto.

emissione di mezzi monetari. Il divieto alle banche ordinarie di riscontare reciprocamente i loro effetti, in luogo di facilitare la regolazione del credito, la intralcerebbe.

§ 16. — *Gli organi giurisdizionali in merito al controllo del credito.* — La Commissione ha ritenuto di porre pure il problema della soluzione di eventuali conflitti che possono sorgere tra enti vigilati ed organo di vigilanza, in merito alla legittimità dei provvedimenti dell'organo stesso, ed in merito alla interpretazione ed alla applicazione di fatto delle norme esistenti ed all'esercizio dei poteri discrezionali.

In proposito è da tener presente che la legge bancaria stabiliva, all'art. 19, che i provvedimenti presi dal capo dell'ispettorato, nell'esercizio delle funzioni discrezionali di controllo, erano soggetti al solo sindacato del Comitato dei ministri, al quale gli interessati potevano proporre i loro reclami, che non avevano effetto sospensivo. Con l'avvenuta riunione nello stesso organo (Ministero del tesoro) delle funzioni già di competenza rispettivamente del Comitato dei ministri e del capo dell'ispettorato, questa disposizione è venuta a svuotarsi di ogni contenuto. Essa però mostra quale è stato l'orientamento seguito, in materia di sindacato dell'attività di vigilanza sul credito. Si è escluso cioè, che un sindacato di merito sulle decisioni dell'organo di vigilanza potesse spettare ad organismi diversi da quello espressamente preposto al governo del settore creditizio. Rimaneva così, e rimane tuttora, la sola possibilità del sindacato di legittimità da parte del Consiglio di stato, secondo le norme ordinarie.

Va qui segnalato il particolare tipo di ricorso alla Corte d'appello di Roma avverso il provvedimento del Ministero del tesoro che applica le sanzioni amministrative. La legge non precisa se l'impugnativa possa essere di sola legittimità o anche di merito ed, in specie, se possa investire l'uso del potere discrezionale relativo alla commisurazione delle pene; ma, in mancanza di limitazioni, è stata autorevolmente espressa l'opinione nel senso della più ampia estensione dell'oggetto dell'intimazione.

I pareri raccolti sull'argomento in esame sono tra loro difformi: secondo alcuni il Consiglio di stato dovrebbe essere l'unico organo giurisdizionale in materia di vigilanza sugli istituti di credito, per giudizi di legittimità e di merito; secondo altri tale organo dovrebbe essere il comitato degli esperti, integrato eventualmente da magistrati; secondo altri infine dovrebbero esservi due organi giurisdizionali, il Consiglio di stato per i giudizi di legittimità ed il Comitato

degli esperti per l'esame di merito e la definizione di conflitti in sede di applicazione delle norme vigenti.

Sembra, peraltro, più opportuno non effettuare alcuna particolare precisazione legislativa in questa materia e lasciarne la soluzione ai principii generali, secondo cui ogni atto dell'autorità preposta alla vigilanza sul credito sarebbe, quale atto di una autorità amministrativa, soggetto al sindacato di mera legittimità da parte del Consiglio di stato, mentre nessun sindacato di merito verrebbe in tal modo a risultare riguardo all'operato dell'anzidetta autorità. Ciò nell'intento di evitare che, attribuendo una eventuale competenza giurisdizionale ad un altro organismo, anche semplicemente tecnico, si finisca per sostituire la volontà di quest'ultimo a quella dell'autorità amministrativa di vigilanza, con una dannosa interferenza di funzioni e di compiti e col pericolo che si ripresenti una duplicazione di organi, trasformandosi di fatto l'organo giurisdizionale in un organo amministrativo di grado superiore, cui confluiscono in seconda istanza tutti i provvedimenti presi dall'organo vero e proprio amministrativo previsto dalla legge. La competenza del comitato degli esperti, o di altro organismo tecnico, potrebbe essere, se mai, per un sindacato di merito di carattere consultivo, per modo che il definitivo apprezzamento risulti deferito sempre alla detta autorità amministrativa di vigilanza.

§ 17. — *Giudizi generali sulla attività degli organi di controllo.* — I giudizi uditi dalla Commissione sull'esercizio della vigilanza, nella passata esperienza dell'Ispettorato del credito e nella presente prassi, sono in prevalenza concordemente favorevoli. L'intervento pubblico nel campo del controllo bancario ha saputo contemperare, secondo l'opinione dei più, un felice accordo tra l'esigenza della tutela pubblica e quella della libera iniziativa dei banchieri, in modo da consentire il coesistere allo stesso tempo dell'una e dell'altra. In linea di massima gli organi di vigilanza hanno risolto il problema dei limiti della loro azione e, se alle volte hanno impedito o frenato nuove iniziative, più spesso sono stati di effettiva assistenza alle banche.

Entro questo giudizio favorevole alle linee di massima seguite dall'azione di vigilanza, ed ai limiti in cui essa è stata contenuta, vengono però mossi, con assenso pure quasi completo, numerosi appunti in merito all'indirizzo seguito, più formale che sostanziale, alla effettiva attitudine dimostrata dagli organi di fare rispettare ugualmente le disposizioni da ogni istituto di credito, ai criteri con cui spesso sono stati esercitati i poteri discrezionali, ad una certa

oscillazione di direttive nell'esercizio dei poteri stessi, ed infine circa l'applicazione ed il mantenimento di determinate regole di disciplina dell'attività creditizia. Le ragioni profonde delle critiche si debbono fare principalmente risalire alla inidoneità dimostrata dal soppresso Ispettorato del credito a superare nell'esercizio delle proprie funzioni i criteri prevalentemente tecnico-amministrativi e ad elevarsi a visioni più sintetiche ed organiche, alle resistenze politiche e alle opposizioni che esso incontrò nell'esercizio delle proprie facoltà presso alcune aziende di credito, ed a un certo suo spirito conservatore alieno dalle innovazioni (tra l'altro vennero riconfermate tutte le disposizioni dei decreti del 1926).

Vi concorre ora, nella incertezza della politica economica nazionale, la mancanza di nuove direttive per effettuare riforme laddove si dimostrano opportune, cui peraltro si oppongono altresì le conseguenze tuttora sentite della soppressione dell'Ispettorato senza che fosse stato nel contempo debitamente attrezzato il Ministero del tesoro.

§ 18. — *Esigenza di un controllo meno formale e più sostanziale.* — Secondo le risultanze dell'inchiesta della Commissione, troppo spesso il controllo dell'organo di vigilanza si è esplicitato e si esplica in atti formali, nell'imposizione alle banche di obblighi privi di sostanziale efficacia, mentre sarebbe invece piuttosto blanda l'azione di vigilanza diretta e di esame dell'attività delle aziende.

Il rilievo viene mosso particolarmente dalle aziende di credito, ciò che ad esso dà un maggior significato; non mancano, però, opinioni contrarie nell'uno o nell'altro senso, in favore cioè alcune di una maggiore regolamentazione ed altre di una maggiore libertà. In fondo, si preferisce all'osservanza di regole, di cui non se ne veda l'utilità o di cui scarsa sia l'utilità, un più diretto contatto tra organo di vigilanza ed azienda vigilata, mediante un sindacato più frequente e più approfondito della redditività e degli impieghi, rapportati alle condizioni di lavoro ed all'ambiente in cui l'azienda opera. Tale forma di vigilanza, che potrebbe essere sintetizzata nella frase: meno regole e più ispezioni, non dovrebbe, tuttavia, interferire con la libertà d'iniziativa del banchiere, cui deve sempre spettare la responsabilità della gestione; bensì dovrebbe consentire, attraverso l'affinamento qualitativo dei controlli e la sapiente applicazione delle regole tecniche ed amministrative, secondo le diverse condizioni di luogo e di tempo nonché il tipo della clientela, di pervenire più direttamente e con risultati più concreti allo scopo che la vigilanza stessa si prefigge, senza vani appesantimenti burocratici. Vi sono poi delle regole, come quella

che prescrive i depositi cauzionali per i dirigenti delle aziende di credito, le quali potrebbero essere soppresse, non rappresentando alcuna valida garanzia per le aziende di credito; ve ne sono altre che dovrebbero essere applicate con maggiore elasticità, come quelle sul divieto alle aziende di credito di possedere immobili non per uso d'ufficio, affinché le liquidazioni in periodi di rialzi dei prezzi non le venga a privare di profitti di congiuntura. Pure l'altra disposizione, che prescrive il deposito presso l'istituto di emissione dell'eccedenza della loro massa fiduciaria rispetto a trenta volte il patrimonio, e quella che limita ad un quinto del capitale il limite di fido, gravosa oggi specialmente per le medie aziende dotate di modesto capitale, sollevano critiche presso le aziende di credito.

L'esigenza di un maggiore controllo sostanziale dovrebbe inoltre abbinarsi, secondo le risultanze dell'indagine svolta dalla Commissione, ad una completa uguaglianza di trattamento tra le diverse aziende di credito, grandi e piccole. A differenza di quanto avvenne per il passato, le ispezioni dovrebbero essere condotte con lo stesso ritmo presso le grandi aziende come presso le medie e piccole aziende, e le infrazioni dovrebbero essere rilevate e punite presso le une come presso le altre. D'altro canto l'organo di vigilanza deve essere posto in condizioni di esercitare la propria funzione con la massima obiettività, cautelato da pressioni politiche e da influenze di altre specie.

L'esigenza emersa nel corso dell'inchiesta di un controllo meno formale e più sostanziale; esigenza sentita dalle stesse aziende di credito, merita, secondo il parere della Commissione, un serio esame e richiede soluzioni meditate e comunque non affrettate. Alla soppressione di alcune regole ed a un più esteso controllo di merito della attività e della redditività delle aziende sovrastano due pericoli: in un primo tempo quello di un pregiudizievole allentamento dell'efficacia del sistema di controllo, qualora non si attui contemporaneamente un adeguato controllo diretto attraverso più frequenti ispezioni qualificate; in secondo tempo quello che il sindacato di merito oltrepassi i propri limiti ed entri nel campo che deve essere lasciato alla libertà e alla responsabilità del banchiere. Il problema dell'equilibrio tra regolamentazione e sorveglianza diretta è di difficile soluzione, mentre va pure rammentato che, malgrado i poteri discrezionali degli organi di controllo siano assai vasti, poche regole tecniche sono state da loro emanate per la disciplina degli impieghi bancari, appunto in osservanza del principio che non si debbano fissare numerose regole uniformi e non si debba interferire nelle gestioni aziendali. Ciò nondimeno si

ritiene che il problema della natura del controllo, del suo indirizzo, debba essere affrontato e risolto in sede di riforma dell'ordinamento del credito o di elaborazione di nuove direttive sulla vigilanza. Si ritiene, inoltre, che il principio della parità di trattamento di tutte le aziende di credito debba essere sempre rispettato nel diuturno effettuale esercizio della funzione di vigilanza, pur considerando che le piccole aziende necessitano maggiormente di assistenza e di controllo rispetto alle grandi aziende, le cui amministrazioni sono in generale tecnicamente più qualificate; si ritiene, pure, di sottolineare l'esigenza dell'assoluta indipendenza da pressioni politiche dell'organo di vigilanza.

§ 19. — *Disposizioni limitative degli impieghi della massa fiduciaria e dei fidi.* — Per quanto concerne le due particolari disposizioni sul deposito presso l'istituto di emissione dell'eccedenza della massa fiduciaria rispetto al ventuplo del patrimonio, ora portato al trentuplo, e sulla limitazione del fido, per le operazioni non garantite, ad un quinto del patrimonio, si osserva che l'attuale loro gravosità discende da un momentaneo sfasamento tra il capitale delle aziende, i loro depositi e le richieste di fido, e che dovrebbe venir meno con il graduale adeguamento del capitale stesso al nuovo valore monetario. La prima disposizione rappresenta l'unica garanzia diretta che con modesti capitali, quindi con scarso apporto finanziario degli azionisti e scarso rischio, non si gestiscano masse eccessivamente elevate di disponibilità altrui, garanzia già notevolmente ridotta dalla recente disposizione che ha elevato la quota della massa dei depositi bancari che può essere impiegata in operazioni normali di credito dalle 20 alle 30 volte il patrimonio. La proposta di sostituzione di questo obbligo, appoggiata da molti, con quello di determinare l'eccedenza dei depositi, che deve essere versata all'istituto di emissione, in base alla massa fiduciaria, depositi e conti correnti, delle singole aziende di credito, in luogo che al loro patrimonio netto, viene trattata nel capitolo sulla Banca d'Italia (1), avendo riflessi con la manovra del credito. Si accenna qui ad un altro suggerimento: quello di sostituire l'attuale disposizione con l'obbligo per le aziende di credito d'investire in titoli dello stato una determinata percentuale della loro massa fiduciaria. Questa sostituzione non recherebbe, per quanto è dato di scorgere, alcun vantaggio concreto alle aziende di credito, giacchè i titoli di stato da computare quale garanzia non dovrebbero essere già vincolati per altre operazioni, quali conti correnti di anticipazione od emissione

(1) Cfr. Cap. II, § 19, di questo rapporto.

di assegni circolari, ossia valere contemporaneamente quale garanzia per i depositanti e per altre operazioni passive dell'azienda. D'altro canto la presente disposizione già consente il versamento all'istituto di emissione in titoli, oltre che in contanti, dell'eccedenza della massa fiduciaria rispetto al trentuplo del patrimonio.

La limitazione delle erogazioni di credito non garantite al quinto del patrimonio netto della banca, oggi gravosa specialmente per le medie e piccole aziende bancarie, dato che le richieste di credito superano facilmente il detto limite rispetto al loro patrimonio, dovrebbe trovare come s'è accennato la sua soluzione nell'aumento del capitale, non appena le condizioni del mercato finanziario consentano nuove emissioni di azioni e la stabilità della situazione economica generale suggerisca la rivalutazione dei capitali esistenti. Non sembra, anche secondo giudizi uditi dalla Commissione, che questo limite, inteso a contenere i rischi dell'azienda bancaria verso i singoli obbligati, possa essere soppresso oppure allentato. L'illazione che può essere tratta è quella dell'opportunità che si segua, finchè perdurano le presenti circostanze, una politica di larghe deroghe alla limitazione, ogni qualvolta il richiedente fido dia sicura garanzia di solvibilità; ciò che, invero, viene già attuato dagli organi di vigilanza.

§ 20. - *Schedario dei fidi.* — Altro punto sul quale la Commissione ha rivolto il suo interessamento è stato quello del controllo sul cumulo dei fidi, che attualmente si esprime, come è stato detto in precedenza, nell'obbligo per tutte le banche di riportare in un apposito « libro dei fidi » gli affidamenti deliberati non assistiti da garanzia reale e superiori ad un dato importo, e nell'obbligo di farsi rilasciare dal cliente una dichiarazione sulla sua situazione patrimoniale e sui fidi già ad esso consentiti da altre aziende di credito.

Va infatti rammentato che nel 1936, prima dell'imposizione da parte dell'Ispettorato di queste regole, erano sorte ampie discussioni circa l'opportunità o meno di istituire uno schedario centrale dei fidi sul quale avrebbero dovuto essere iscritti, a seguito di denuncia, i fidi deliberati dalle aziende di credito, e che il progetto fu abbandonato in seguito anche al parere avverso della corporazione della previdenza e del credito. Questa, riconoscendo inopportuna per ragioni tecniche ed economiche l'istituzione di uno schedario centrale dei fidi, aveva concluso chiedendo al governo di adottare provvedimenti al fine di rendere obbligatoria ai richiedenti il fido la comunicazione di dati dai quali risultasse la più completa esposizione delle loro condizioni patrimoniali ed economiche.

Il problema, il quale viene esaminato pure nel capitolo sulle aziende di credito (1), si ripone oggi nei vecchi termini per la constatata inadempienza dell'obbligo sulla presentazione della dichiarazione degli affidamenti già ottenuti dai richiedenti fido, obbligo avvertito dai clienti delle banche e non fatto osservare dalle banche specialmente nei periodi in cui più intenso è il desiderio degli impieghi: è, cioè, possibile ed opportuno prescrivere la denuncia dei fidi concessi dalle aziende di credito o dei crediti utilizzati ad un ufficio al quale sia demandata la tenuta di uno schedario, oppure deve essere mantenuto il sistema vigente?

I pareri uditi e le risposte pervenute sono discordanti. Alcuni sono contrari all'istituzione di uno schedario centrale dei fidi, paventando possibili infrazioni al segreto bancario, o la vana istituzione di uffici burocratici e di obblighi senza risultati positivi; altri si dichiarano favorevoli all'istituzione di uno schedario a base provinciale, tenuto dalle filiali della Banca d'Italia, qualora siano adottate norme di organizzazione e di disciplina che ne garantiscano l'utile funzionamento. Tra questi ultimi, poi, i pareri non sono concordi: da un lato si vorrebbero iscritti nello schedario i fidi concessi dalle aziende di credito su richiesta del cliente, con esclusione dei « fidi interni delle aziende », dall'altro vi si vorrebbero invece iscritti i crediti utilizzati, da denunciarsi ad intervalli periodici; quindi più che uno schedario dei fidi si vorrebbe istituire uno schedario dei rischi. I fidi od i crediti soggetti a denuncia dovrebbero superare un dato limite d'importo, suggerito per lo più nella cifra di un milione.

Invero l'istituzione di uno schedario dei rischi e dei fidi, suggestiva da un punto di vista teorico e d'indiscussa utilità, non solo ai fini della vigilanza, ma pure a quelli del governo del credito, incontra nel lato tecnico i maggiori ostacoli. Nella possibilità di una soddisfacente soluzione di questo lato tecnico, con mezzi adeguati e sulla base di criteri di semplicità, si cela la risposta, favorevole o sfavorevole, al quesito posto.

È, peraltro, ovvio che qualora da più approfondito esame di questo aspetto tecnico, che esula dai compiti della Commissione, l'istituzione di uno schedario dei rischi e dei fidi dovesse apparire come non opportuna, l'organo di vigilanza dovrebbe esigere la più scrupolosa osservanza dell'obbligo della presentazione da parte dei clienti delle aziende di credito della dichiarazione dei fidi che già siano stati loro concessi, restando altrimenti aperta la via a duplicazioni di crediti

(1) Cfr. Cap. III, § 15.

a favore di clienti meno corretti o meno prudenti, crediti non sufficientemente assistiti dal patrimonio o dalle probabilità di buon esito dell'attività dei clienti stessi.

§ 21. — *Organizzazione territoriale e cartello.* — Le altre principali questioni che hanno formato oggetto d'indagine da parte della Commissione nel campo della vigilanza del credito riguardano la disciplina dell'organizzazione creditizia: apertura e chiusura di aziende e di sportelli, sufficienza dell'attuale organizzazione, ecc.; la disciplina dei tassi passivi ed attivi, o cartello, e la tutela del risparmio. Sulle due prime questioni, le quali concernono direttamente anche il governo del credito, viene trattato nel cap. III, § 16 e 17 di questa relazione; si osserva qui soltanto che i giudizi raccolti sono generalmente concordi per il mantenimento delle attuali disposizioni limitative, ritenute necessarie per evitare forme nocive di concorrenza, mentre sollevano al tempo stesso critiche sull'effettuale esercizio dell'intervento pubblico e sui criteri che hanno presieduto alla concessione di autorizzazioni per nuove filiali bancarie ed alla fissazione dei tassi. Affiora anche qui quel consenso d'ordine generale, abbinato a censure sull'operato, le quali riflettono la notata deficienza degli organi di controllo a formulare valide linee programmatiche, sulla base di esami approfonditi della situazione creditizia e delle necessità di credito del paese nel suo insieme e per singoli settori produttivi e territoriali, nonchè a perseguire l'attuazione di criteri direttivi contro fattori contingenti di turbamento o pressioni esterne.

§ 22. — *La tutela del risparmio.* — La tutela del risparmio solleva due problemi: il primo, quello della conservazione del valore della moneta, che viene esaminato in altra relazione di questa Commissione; il secondo, quello della salvaguardia dei depositi dai dissesti bancari.

Ora l'intero ordinamento di vigilanza e di controllo del credito parte dalla premessa e si pone lo scopo principale della salvaguardia del deposito: anzi, come fu precisato nella prima parte, il sistema di vigilanza del mercato creditizio inizia appunto come complesso di norme, di obblighi e di divieti, inteso a cautelare il risparmiatore dai rischi inerenti agli impieghi dei loro depositi; e soltanto in prosieguo di tempo altri scopi si aggiungono a questo scopo fondamentale, riguardanti l'esercizio del credito in sè, per le sue ripercussioni sull'attività economica del paese.

La Commissione ha pertanto posto un primo quesito fondamentale sulla sufficienza delle norme di vigilanza e controllo del credito sotto il

particolare profilo della difesa del risparmio; in via subordinata ha quindi chiesto il parere su speciali provvedimenti, in atto o passibili di attuazione, i quali mirano specificatamente a salvaguardare i depositanti.

Le opinioni raccolte concordano nel ritenere in generale sufficienti le vigenti norme cautelative e l'esercizio continuativo della funzione di vigilanza da parte di un organo pubblico. Solo alcuni reputano che la regolamentazione sulle aziende di credito dovrebbe essere ancora più severa, mentre altri opinano che il risparmio trova la maggiore, se non esclusiva, sua tutela nella probità e capacità degli amministratori.

L'esigenza della scrupolosa scelta degli amministratori delle aziende di credito, cosa di per sé ovvia, è ribadita da molti, mentre al quesito posto dalla Commissione se per una migliore salvaguardia del risparmio sia consigliabile accentuare la responsabilità civile e penale degli amministratori, le risposte sono state per lo più discordanti, con prevalenza di quelle negative. Si osserva che le attuali disposizioni di legge sono sufficienti a garantire contro la disonestà e l'incapacità degli amministratori e dei dirigenti; come pure sono sufficienti per le mancanze minori le pene pecuniarie o di risoluzione del contratto d'impiego, di cui è già stato trattato in precedenza, fissate dalla legge bancaria del 1936, una volta che le pene pecuniarie siano adeguate al nuovo valore della moneta. Si osserva, inoltre, che un aggravamento delle pene può allontanare gli amministratori e i dirigenti più onesti e capaci, i quali ritengono il rischio eccessivo nei loro confronti, mentre difficilmente è atto a determinare una condotta bancaria piuttosto che un'altra. Chi fa, si aggiunge, è convinto di fare bene; soltanto da un avveduto controllo altrui, viene notato da parecchi, qual'è quello di sindaci veramente tecnici ed imparziali, il dirigente potrà trovare intralci e ragioni di ripiegamenti. Opportuno sarebbe, consigliano alcuni, rivedere le norme sul controllo dei bilanci da parte dei sindaci, in relazione alla prassi che si è venuta attuando, e far sì che dette norme siano scrupolosamente seguite nello spirito. Bisogna dare il senso della responsabilità all'istituto dei sindaci, problema che investe tutte le società anonime.

Al quesito posto dalla Commissione se lo stato, nel caso di dissesti di istituti di credito debba garantire il rimborso dei depositi, sono state date risposte quasi esclusivamente negative. La responsabilità della gestione dei depositi deve rimanere al banchiere e lo stato non deve sobbarcarsi al peso del rimborso; a meno che in futuro lo stato venga a dirigere così strettamente il credito da divenire il responsabile delle

gestioni delle aziende bancarie. Si nota, poi, che nel momento attuale una dichiarazione su una eventuale garanzia dei depositi, la quale non è richiesta e non è attesa, potrebbe far sorgere dubbi tra i risparmiatori ed avere imprevedibili ripercussioni.

Quasi concordemente contrarie sono state pure le risposte ad altro quesito, posto dalla Commissione sulla opportunità che le banche assicurino i depositi, in tutto o fino ad un limite fissato. Il rischio dei dissesti bancari, si osserva, non è tecnicamente assicurabile nel nostro paese, data anche la ineguale distribuzione dei depositi; il fondo costituito con l'assicurazione sarebbe certamente inadeguato in caso di dissesto dei grandi istituti. Inoltre l'assicurazione obbligatoria, mentre introdurrebbe un costo nuovo nel conto economico delle aziende di credito, non avrebbe attualmente qui da noi neppure quel favorevole influsso psicologico che ebbe negli Stati Uniti quando vi fu applicata in seguito ai numerosi fallimenti bancari. Anzi, non essendo richiesta nè attesa, potrebbe avere conseguenze opposte nell'animo dei depositanti.

Diverse e tra loro difformi sono state le risposte circa l'opportunità che agli stessi fini della tutela del risparmio venga prescritta una presentazione più dettagliata dei bilanci delle aziende di credito, in modo che il depositante possa ottenere un'idea più precisa sulla loro liquidità, sul tipo degli impegni e sulla specie delle operazioni attive. Mentre molti sono favorevoli ad una prescrizione del genere, altri obiettano che in generale il depositante non legge il bilancio dell'azienda alla quale affida il proprio denaro, ma si lascia guidare dal nome che la azienda gode e dalla stima verso il dirigente, e che comunque ogni compilazione dei bilanci lascia sempre adito ad artifici contabili ed a mascheramenti.

Si aggiunge poi, che l'imposizione di una maggiore chiarezza e precisione dei bilanci presuppone la revisione del regime fiscale, giacchè alcuni raggruppamenti ed alterazioni di voci possono essere dettati dal proposito di una più conveniente presentazione nei riguardi del fisco.

§ 23. - *Inserimento nella carta costituzionale di norme sul controllo del credito.* — In conseguenza della presente ampiezza del pubblico intervento nell'attività creditizia e della natura sempre più pubblicistica dell'ordinamento delle aziende e degli istituti di credito, la Commissione ha ritenuto di porre il quesito sull'opportunità che nella carta costituzionale vengano inclusi alcuni principi ed alcune norme generali sul controllo del credito.

Le risposte avute sono in prevalenza contrarie ad una disciplina giuridica diversa da quella ordinaria. Lo sono nella quasi totalità per quanto concerne l'indicazione dell'organo o degli organi che debbono essere investiti della funzione della direzione e del controllo del credito; lo sono in misura meno assoluta per quanto concerne l'affermazione di principi generali sulla tutela del risparmio e la vigilanza del credito.

Al che si ritiene di dover osservare che l'attuale estensione dell'intervento diretto od indiretto dello stato nel settore del credito non dovrebbe essere totalmente ignorato dalla carta costituzionale, anche ai fini della precisazione degli scopi e dei limiti dell'intervento stesso. Consigliabile sarebbe, invero, una esplicita enunciazione nella carta costituzionale, che sancisca il carattere di pubblico interesse che riveste la funzione di intermediazione del credito, carattere già riconosciuto dalla legge del 1936, e conseguentemente stabilisca la necessità di ordine economico e sociale di tutelare il regolare esercizio di tale funzione mediante pubblico controllo.

Il diritto di voto dei partecipanti è esercitato nell'assemblea generale nella misura di un voto per ogni 100 quote sino a 500 quote ed un voto per ogni 500 quote in più delle prime 500. I singoli partecipanti non hanno diritto in nessun caso a più di 50 voti. Le deliberazioni dell'assemblea sono valide quando ottengano la maggioranza dei voti dei partecipanti presenti.

Il consiglio superiore si compone del governatore e di 15 consiglieri di cui 12 eletti dalle assemblee generali dei partecipanti presso le singole sedi (1). Durano in carica 3 anni e sono rieleggibili. Il direttore generale partecipa al consiglio con voto consultivo, mentre il vice-direttore generale vi partecipa in qualità di segretario del consiglio stesso.

Il comitato del consiglio superiore è composto dal governatore, da quattro consiglieri superiori nominati dal consiglio, dal direttore generale (che ha solo voto consultivo) e dal vice-direttore generale (che ne assume le funzioni di segretario).

Al consiglio superiore spetta l'amministrazione della banca. Fra le sue più importanti attribuzioni vi sono la determinazione:

— delle norme e delle condizioni per le operazioni della banca, secondo le disposizioni legislative;

— della forma dei biglietti; dei vaglia e degli assegni bancari; nonché l'emissione dei biglietti e la distruzione di quelli ritirati e annullati;

— dei regolamenti interni dell'istituto;

— della pianta organica del personale, della nomina e revoca degli impiegati.

Al consiglio superiore sono inoltre devolute la nomina e la revoca del governatore, del direttore e del vice-direttore generale e tutte le formalità relative all'esame del bilancio annuale e del conto dei profitti, delle spese e delle perdite. Le nomine e le revoche dei componenti del direttorio devono essere approvate con decreto promosso dal capo del governo, di concerto col ministro per il tesoro, sentito il consiglio dei ministri.

Il comitato, invece, è chiamato a dar parere, su richiesta del governatore, intorno a questioni di speciale importanza e può prendere decisioni che, essendo di competenza del governatore, questi può ritenere opportuno di demandargli.

(1) Gli altri tre consiglieri, secondo l'art. 22 della legge, dovevano essere designati dalla Corporazione della previdenza e del credito. Venuto a mancare questo organo, è incerto ora a chi spetti la nomina degli altri tre consiglieri.

La rappresentanza giuridica dell'istituto di fronte ai terzi spetta al governatore. Egli dispone la ripartizione, fra le varie categorie di operazioni, dei fondi assegnati alle sedi e alle succursali per i rispettivi impieghi mensili; provvede alle operazioni in titoli dello stato e in divise estere; fa al ministro del tesoro le proposte relative alle variazioni del saggio dello sconto e del saggio dell'interesse sulle anticipazioni. Per i seguenti atti, invece, il governatore è tenuto a deliberare col concorso del comitato:

— transazioni, concordati, cessioni di crediti non superiori a L. 400.000, dandone poi comunicazione al consiglio superiore;

— operazioni straordinarie proposte dalle sedi e dalle succursali.

Il governatore sovrintende alle riserve metalliche, alle divise estere e ai conti correnti sull'estero; delibera sull'ammissione al cambio dei biglietti danneggiati; prepara l'ordine del giorno per le adunanze del consiglio superiore.

Il direttore generale ha la firma dell'istituto per gli atti di ordinaria amministrazione; surroga il governatore nel caso di assenza o di impedimento in tutte le funzioni che al governatore competono per virtù della sua carica; esegue le deliberazioni del consiglio superiore.

Il vice-direttore generale coadiuva il direttore generale nell'esercizio delle sue attribuzioni; lo surroga in caso di assenza o di impedimento e può surrogare anche il governatore nell'assenza contemporanea del governatore e del direttore generale.

§ 3. - *Le operazioni consentite.* — Secondo il vigente statuto, approvato con R. decreto 11 giugno 1936, n. 1067, la banca può effettuare le seguenti operazioni, alle condizioni che sono più dettagliatamente specificate nel regolamento delle operazioni:

1° risconto di cambiali e assegni bancari a favore delle aziende di credito sottoposte al controllo della vigilanza, con scadenza non superiore a quattro mesi e muniti di due o più firme di persone notoriamente solvibili;

2° sconto di buoni del tesoro, di note di pegno, emesse da magazzini generali e da depositi franchi legalmente costituiti e di cedole dei titoli sul quale l'istituto può fare anticipazioni. Tali operazioni non possono avere una durata superiore a quattro mesi;

3° anticipazioni, con la forma di conto corrente, contro pegno di titoli del debito pubblico e buoni del tesoro; di titoli garantiti dallo stato o dei quali lo stato abbia garantito gli interessi; delle cartelle

di istituti di credito fondiario e di titoli ad esse equiparati per legge; di valute d'oro nazionali ed estere a corso legale; di verghe d'oro; di fedeli di deposito dei magazzini generali legalmente costituiti e dei depositi franchi; di sete grezze e lavorate in organzini e trame e bozzoli secchi. Tra il valore della cosa data in pegno, accertato da periti designati dalla banca e l'ammontare dell'anticipazione, deve esservi una differenza in più non inferiore al 15 %;

4° investimenti in titoli emessi o garantiti dallo stato;

5° emissione di vaglia cambiari e di assegni bancari, gratuiti, pagabili da tutte le filiali della banca;

6° acquisto e vendita di oro o valuta aurea, di cambiali e di assegni sull'estero;

7° depositi a custodia volontari, aperti, chiusi in pacchi e chiusi in cassette di sicurezza;

8° depositi di somme in conto corrente fruttifero ed infruttifero.

La banca esercita, inoltre, il servizio di tesoreria provinciale, a norma di speciali convenzioni; esercita il servizio delle stanze di compensazione, presso le quali può compiere operazioni di prorogati pagamenti, e compie varie operazioni accessorie.

Fra le disposizioni generali, contenute nel titolo VI del vigente statuto, assumono particolare importanza alcune dichiarazioni di incompatibilità. È prescritto che il governatore, il direttore generale, il vice-direttore generale e tutti i funzionari ed impiegati non possono appartenere ad altri enti di credito, non possono esercitare il commercio e compiere operazioni di borsa, nè essere amministratori o sindaci di qualsiasi società.

Per assicurare maggiormente l'indipendenza dell'istituto di emissione dal governo e dal parlamento è stabilito che « i senatori e i deputati e le altre persone che dedicano la loro attività al disimpegno di cariche politiche non possono far parte dei consigli della banca ». Questa disposizione, tuttavia, è stata resa temporaneamente inoperante per la carica di governatore con apposito decreto legislativo.

Il più rigoroso segreto sugli affari della banca è imposto dallo statuto (art. 64) per i funzionari e per gli impiegati. I membri del consiglio superiore, il governatore, il direttore generale, il vice-direttore generale, i reggenti delle sedi, i consiglieri delle succursali e delle agenzie, i funzionari sino al grado di capo di agenzia sono tenuti a prestare cauzione in titoli dello stato, che rimangono depositati sotto vincolo nelle casse della banca.

§ 4. — *La emissione dei biglietti.* — La Banca d'Italia, come si è già detto, è l'unico istituto autorizzato dalla legge ad emettere biglietti. L'ultima disposizione legislativa che abbia regolato il regime delle emissioni risale al R. decreto-legge 21 dicembre 1927, n. 2325, che adottava il sistema della riserva proporzionale, stabilendo che la quantità dei biglietti in circolazione, sommata a tutti gli altri impegni a vista della banca, in cui si consideravano compresi i vaglia ed assegni emessi ed i conti correnti a vista) dovesse avere una copertura metallica o in valute equiparate non inferiore al 40 %. Successivamente, con R. decreto-legge 21 luglio 1935, n. 1294, fu sospeso l'obbligo della copertura minima e con altro decreto-legge del 5 settembre 1935 n. 1647, fu data facoltà al ministro per le finanze di adottare i provvedimenti atti a coordinare la sospensione degli obblighi relativi alla riserva con le altre norme sulla circolazione e con le convenzioni in materia, stipulate fra il tesoro e l'istituto di emissione.

Dopo questi provvedimenti, l'ammontare della circolazione dipende in gran parte dalle anticipazioni di biglietti al tesoro.

Per quanto concerne la misura della tassa di circolazione, dal 1° gennaio 1936 vige il sistema di adeguarla ad 1/10 del saggio dello sconto, con un minimo di 0,50 %. Dalla tassa suddetta sono esclusi i biglietti emessi per anticipazioni al tesoro e per ogni altro credito verso lo Stato.

§ 5 — *La partecipazione dello Stato agli utili della Banca.* — Secondo le disposizioni vigenti, la ripartizione dell'utile netto di bilancio si effettua nel modo seguente:

- 1° non oltre il 20 % per la riserva ordinaria;
- 2° il 4 % a favore del Credito fondiario della già Banca Nazionale nel Regno;
- 3° il 6 % come dividendo ai partecipanti;
- 4° un ulteriore 20 % per la costituzione di fondi speciali di riserva, da concordarsi col ministro per le finanze;
- 5° il rimanente è attribuito al bilancio dello stato.

Nel complesso, perciò, oltre l'importo della tassa di circolazione e degli altri tributi che la banca è tenuta a pagare per l'esercizio della sua attività di azienda di credito (imposta di ricchezza mobile, imposta complementare, imposta fondiaria, imposta di negoziazione sulle azioni della banca, tassa di bollo, ecc.) lo stato percepisce direttamente una quota dell'utile netto di bilancio della banca che varia dal 50 al 70 %.

L'attività della Banca d'Italia.

§ 6. — *Le origini.* — La Banca d'Italia è sorta con la legge 10 agosto 1893, n. 449, dalla fusione della Banca Nazionale nel Regno con la Banca Nazionale Toscana e con la Banca Toscana di Credito. Con la riforma bancaria del 1893 il privilegio della emissione dei biglietti in Italia fu limitato alla Banca d'Italia, al Banco di Napoli e al Banco di Sicilia.

Il capitale iniziale della Banca d'Italia fu di 300 mila quote da L. 1000 ognuna, per un valore nominale di 300 milioni di lire di cui solo 210 milioni versati in ragione di L. 700 per azione. In base alla convenzione del 30 ottobre 1894 col governo, la Banca svalutò di 30 milioni il suo capitale, che veniva perciò ridotto a L. 270 milioni di valore nominale, mentre il capitale versato rimaneva fermo a 210 milioni di lire, in quanto l'operazione fu effettuata col versamento di L. 100 per azione da parte degli azionisti e con la destinazione dei 30 milioni così raccolti al conto della liquidazione delle partite incagliate (1). Dopo questa operazione le azioni della banca risultarono di L. 900 nominali e L. 700 versate. Una ulteriore riduzione del capitale, per altri 30 milioni di lire, si ebbe in seguito alla convenzione del 28 novembre 1896 col governo: il capitale nominale fu ridotto a 240 milioni di lire e quello versato a 180 milioni. Anche questi 30 milioni furono destinati a colmare le perdite della liquidazione delle immobilizzazioni.

§ 7. — *Le immobilizzazioni.* — L'ispezione governativa compiuta nel febbraio 1894 accertò la esistenza di partite immobilizzate per 450 milioni di lire: cifra che superava di 100 milioni il capitale sociale

(1) Anteriormente alla citata legge 10 agosto 1893, le banche italiane di emissione, per vicende varie, che sarebbe qui troppo lungo richiamare, si erano largamente impegnate in operazioni di lento realizzo, che ne avevano appesantita la gestione e resa poco elastica la circolazione. Nel dicembre del 1892, in seguito alle rivelazioni al Parlamento della critica situazione in cui si trovavano quasi tutte le sei banche di emissione operanti in quel tempo, il governo presieduto da Giolitti ordinò una ispezione straordinaria alle banche di emissione, che fu eseguita entro il febbraio del 1893. La commissione ispettiva, nella sua relazione, indicò l'ammontare approssimativo delle attività di ciascuna banca non prontamente realizzabili e la legge 10 agosto 1893 ne ordinò l'accantonamento in separata gestione e la liquidazione in un periodo di quindici anni. Un accertamento più rigoroso di tali partite, dette «immobilizzazioni» o partite incagliate, fu compiuta da una successiva ispezione straordinaria, effettuata nel febbraio del 1894.

e la massa di rispetto: costituiva un quarto di tutto l'attivo ed assorbiva oltre la metà della circolazione massima consentita alla banca nella misura di 800 milioni di lire per i primi quattro anni di applicazione della legge. Negli esercizi successivi, in seguito ad ulteriori accertamenti, l'ammontare delle immobilizzazioni si elevò a 519,6 milioni.

La liquidazione si svolse in due tempi. Nel primo periodo, 1894-1900, le immobilizzazioni si ridussero di 274.493.000 lire, derivanti principalmente da realizzo di crediti, da vendite e trasformazioni di titoli e dai 60 milioni attinti al capitale sociale. Le vendite di immobili furono limitate a 19,3 milioni circa per il fatto che le condizioni del mercato immobiliare non consentivano liquidazioni senza gravi perdite. Nel secondo periodo, 1901-1908, la liquidazione si rivolse soprattutto all'ingente patrimonio immobiliare ereditato dai tre istituti di origine. Fu alienato un complesso di immobili per 116,2 milioni di lire e fu sistemato il credito verso la Società per il risanamento di Napoli (L. 39,6 milioni).

Nei quindici anni fissati dalla legge per la liquidazione delle partite incagliate, la banca liquidò oltre mezzo miliardo di immobilizzazioni. Al risanamento patrimoniale gli azionisti contribuirono con 60 milioni prelevati dal capitale sociale e con la rinuncia ad 80 milioni di utili accantonati per fronteggiare le perdite della liquidazione.

L'opera di smobilizzo era già compiuta alla fine del 1907, cioè un anno prima del termine stabilito, con una eccedenza di 14,2 milioni, di cui 10 furono accantonati in una riserva straordinaria di proprietà degli azionisti e 4,2 furono devoluti al fondo pensioni per gli impiegati della banca.

I prelevamenti dal capitale, per complessivi 60 milioni, potevano considerarsi pressochè reintegrati alla fine del 1908, in quanto si era accumulata una massa di rispetto di 48 milioni ed una riserva straordinaria di 10 milioni.

§ 8. — *Lo sviluppo dell'attività creditizia a sostegno dell'economia privata.* — Mentre si compiva l'arduo lavoro di risanamento patrimoniale, la Banca d'Italia aveva anche sviluppata la sua funzione di istituto di emissione preminente, a beneficio del credito e della pubblica economia del paese.

Alla fine del 1908 le sue *riserve metalliche* risultavano triplicate rispetto all'anno 1900 e quasi quadruplicate rispetto alla consistenza iniziale del 1894. L'insieme delle *riserve metalliche* ed equiparate era cresciuto da 383 milioni alla fine del 1894 a 435,3 milioni alla fine del 1900, a 1.129,8 milioni alla fine del 1908. Il *portafoglio su piazze ita-*

liane dalla consistenza di 184,2 milioni alla fine del primo esercizio era salito a 258,7 milioni alla fine del 1900 e a 388,6 milioni alla fine del 1908. Le anticipazioni risultavano rispettivamente di 27,7 milioni, di 35 e poi di 77,5 milioni alle tre date indicate.

Nella espansione delle riserve e delle principali operazioni attive trova spiegazione l'aumento della circolazione dei biglietti, salita a 1.389,1 milioni di lire alla fine del 1908, contro 820,4 milioni alla fine del 1900 e 826,4 milioni alla fine del 1894.

La copertura metallica dei biglietti risultava del 77,46 % il 31 dicembre 1908, contro 48,27 % alla stessa data del 1900 e 43,39 % alla stessa data del 1894; il che sta a provare che la Banca aveva seguita una accorta politica di distribuzione del suo credito e si era costituita riserve metalliche sufficienti a fronteggiare una eventuale espansione di credito, se questa fosse stata richiesta dallo sviluppo economico del paese.

Il consolidamento della Banca si accompagnò e trasse alimento dalla migliorata situazione della finanza pubblica e dell'economia nazionale. Negli anni intorno al 1900 il bilancio dello stato cominciò a chiudersi in attivo; il cambio della lira con le principali monete europee oscillò intorno alla pari e scomparve l'aggio sull'oro; il corso della rendita superò sensibilmente il valore nominale del titolo, tanto che nel 1906 si poté attuare la conversione di 8 miliardi di rendita dal saggio lordo del 5 % (corrispondente al 4 % netto) al saggio netto del 3,75 %, ridotto poi al 3,50 % cinque anni dopo. La crisi economica del 1907 passò senza gravi ripercussioni sulla struttura bancaria italiana. Fu questa una prova ulteriore della solidità conseguita dalle nostre banche di emissione e prima fra esse dalla Banca d'Italia.

La ripresa dell'attività economica internazionale, che ebbe inizio nel 1909, si diffuse, nonostante qualche incertezza iniziale, al nostro paese, che pur fra le strette di pubbliche calamità (terremoto del dicembre 1908, epidemia colerica del 1911, siccità del 1910 e del 1912) e di una guerra coloniale mostrò segni d'indubbia prosperità.

Alla vigilia della prima guerra mondiale era ormai già fuori di ogni dubbio che la Banca d'Italia mantenesse incontrastata la posizione di banca centrale dominante sul mercato monetario italiano, per l'importanza del suo credito per l'economia del paese, per il concorso fornito al Tesoro nelle sue operazioni finanziarie, per la rete delle sue filiali, per lo sviluppo delle sue operazioni e per la sua partecipazione ad opere di alto interesse sociale. Alla fine del 1913 le sue operazioni attive, sconti e anticipazioni, segnano un aumento del 35,6 % rispetto alla fine del 1908; mentre la circolazione, nello stesso periodo, cresce del

27 % e le riserve metalliche ed equiparate del 14,3 %. Negli anni che precedettero lo scoppio della prima conflagrazione mondiale l'opera della Banca d'Italia non fu semplice, in quanto si svolse fra due contrastanti esigenze: l'opportunità di stimolare col suo credito la ripresa dell'economia italiana, che stentava a seguire la favorevole congiuntura internazionale e la necessità di fronteggiare una persistente tensione del cambio, per mantenere la stabilità del potere di acquisto della nostra moneta. Il governo contribuì con vari provvedimenti a rendere più elastica la circolazione fiduciaria (legge 31 dicembre 1907, n. 804, che aumentò da 630 a 660 milioni di lire il limite della circolazione normale e fissò a 400 milioni di lire il limite minimo irriducibile della riserva metallica; legge 15 luglio 1909 n. 492 che elevò da 130 a 200 milioni di lire il limite massimo dei depositi fruttiferi che poteva raccogliere la banca senza l'obbligo di ridurre la circolazione; decreto 13 ottobre 1911 che ridusse la tassa straordinaria sulla circolazione eccedente; 1913: trasferimento dal tesoro alla Banca di 125 milioni di specie metalliche per la emissione di altrettanti biglietti da corrispondere al tesoro ed estensione da 50 a 70 milioni di lire per ognuno dei tre scaglioni della circolazione eccedente), ma agli istituti di emissione rimaneva pur sempre la cura di adeguare le limitate possibilità di credito ai bisogni del mercato, mediante un'accurata selezione della clientela e ripartizione dei fidi.

Nel 1912, l'ispezione governativa prescritta dalla legge per il rinnovo della facoltà di emissione, confermava con le sue conclusioni favorevoli la solida posizione patrimoniale della Banca, per cui col R. decreto del 1° agosto 1913, n. 996, veniva prorogata al 31 dicembre 1923 la concessione dell'emissione.

Nel 1913 si concludeva, inoltre, il ventennale periodo di liquidazione della Banca Romana, che la Banca d'Italia aveva assunta a suo carico, per sollevare il tesoro dai rischi e dalle complesse mansioni di una liquidazione bancaria. Questa operazione costò agli azionisti della banca circa 58 milioni di lire.

§ 9. — *Il finanziamento della prima guerra mondiale.* — Nel corso della prima guerra mondiale la Banca d'Italia sovvenne largamente il Tesoro, sia mediante il suo credito diretto, sia con l'assistenza nel collocamento dei prestiti di guerra all'interno (che ammontarono complessivamente a 34 miliardi di lire) e nelle operazioni finanziarie con l'estero. Le anticipazioni ordinarie e quelle straordinarie a vario titolo al tesoro superarono gli 8 miliardi di lire nel 1920, dalla cifra iniziale di 518,8 milioni di lire alla fine del 1914.

Alle industrie belliche il credito della Banca affluisce sia direttamente sia attraverso il Consorzio sovvenzioni su valori industriali, creato col decreto del 20 dicembre 1914, n. 1375, il cui portafoglio fu ammesso per il 75 % al risconto presso la Banca d'Italia e per il resto presso gli altri istituti di emissione. Per effetto della guerra crebbero sensibilmente le normali operazioni attive della Banca. Il portafoglio su piazze italiane, che alla fine del 1913 presentava una consistenza di 506 milioni salì a 886,8 milioni alla fine del 1918 e segnò una punta massima di 4.635,3 milioni alla fine del 1922, in connessione con la crisi bancaria seguita alla smobilitazione delle industrie belliche. Le anticipazioni ebbero uno sviluppo assai marcato, per effetto della crescente massa di titoli pubblici creati con le emissioni dei prestiti di guerra. Da 125,1 milioni alla fine del 1913 passarono a 762,7 milioni alla fine del 1918 e toccarono il massimo di 4.176,2 milioni alla fine del 1921. Il credito della Banca verso la sezione autonoma del Consorzio sovvenzioni su valori industriali (istituita col decreto-legge 4 marzo 1922, n. 233), toccò il massimo di 3.147 milioni alla fine del 1924. (1) Fra la fine del 1913 e la fine del 1924 la consistenza degli impieghi appare moltiplicata nella proporzione da 1 a 15½ circa, mentre la circolazione per conto del commercio, nello stesso periodo, presenta un aumento nel rapporto da 1 a 4,8. Per sovvenire le industrie impegnate nello sforzo bellico, senza creare una eccessiva espansione della circolazione dei biglietti, la Banca utilizzò le disponibilità monetarie che ad essa affluivano attraverso i conti correnti dei privati e del tesoro. L'inflazione monetaria fu contenuta per l'azione coordinata del tesoro e degli istituti di emissione, che consentì di attuare la politica del circuito monetario e la difesa delle riserve metalliche ed equiparate. Nel corso della guerra, per il concorso dei crediti concessi dai paesi alleati, fu possibile accrescere tali riserve, sia pure con qualche modificazione nella loro struttura. Alla fine del 1913 le riserve che la Banca d'Italia deteneva a presidio della circolazione dei suoi biglietti ascendevano a 1.291,2

(1) La costituzione di tale sezione autonoma del Consorzio fu dovuta alla necessità di sovvenzionare le industrie che, alla fine della guerra, erano cadute in crisi e che il loro disagio videro aumentare con la caduta della Banca italiana di sconto. La sezione speciale assunse la funzione di un istituto di liquidazione e di mobilitazione di posizioni creditizie eccezionali, e, per il perdurare della crisi, vide accrescere la mole delle sue operazioni. La Banca d'Italia concorse largamente al finanziamento della sezione.

L'attività della Sezione, come ente di smobilizzo, è esaminata nel rapporto sull'*Industria* e precisamente nel capitolo dedicato all'Istituto di ricostruzione industriale, al quale si rimanda per maggiori dettagli.

milioni di lire. Alla fine del 1918, cioè alla chiusura del conflitto, le stesse riserve erano aumentate di 650,5 milioni, essendo di 1.941,7 milioni di lire dell'antica parità. Quando vennero meno o scemarono i crediti alleati, la Banca difese energicamente le proprie riserve dalla inevitabile flessione determinata dalla crisi di smobilitazione dell'economia di guerra, nell'intento di preparare la stabilizzazione della lira.

In ogni contingenza creata dallo stato di guerra la Banca d'Italia integrò con la sua organizzazione l'amministrazione statale, disimpegnando, oltre il servizio di tesoreria, anche quello di cassa per i biglietti forniti in anticipazione ad enti vari per conto dello stato. Contribuì alla formazione del capitale ed al funzionamento tecnico dell'Istituto nazionale per i cambi con l'estero (creato col decreto luogotenenziale dell'11 dicembre 1917); organizzò nel 1918 e gestì con funzione di carattere statale l'Ufficio centrale serico, che risollevò questa importante industria nazionale da una profonda crisi, anche con un sensibile beneficio netto per l'erario; prestò il suo aiuto finanziario ai profughi di guerra ed ai fuorusciti adriatici e triestini e provvide alla rapida riorganizzazione del sistema bancario nelle terre redente, istituendovi proprie filiali.

Con decreto-legge del 27 settembre 1923 furono prorogate al 31 dicembre 1930 la facoltà di emissione e la durata della società.

§ 10. — *La unificazione delle emissioni e la riforma monetaria del 1927.* — Il 1° luglio del 1926 la Banca d'Italia iniziò la sua vita di istituto unico di emissione, secondo le disposizioni emanate col Regio decreto-legge 6 maggio 1926, n. 812. Si realizzava così il disegno della unificazione delle emissioni, auspicato dal Cavour nei lontani anni del nostro Risorgimento e sostenuto poi dal Crispi, dal Giolitti, dal Sonnino, dal Boccardo e da tanti altri parlamentari e uomini di scienza contro la folta schiera degli oppositori.

Alla Banca d'Italia passavano i biglietti e le relative riserve dei due banchi meridionali, i crediti per le anticipazioni allo stato e per i finanziamenti alla sezione autonoma del Consorzio sovvenzioni su valori industriali, trasformata nello stesso anno (R. decreto-legge 6 novembre 1926, n. 1832) in Istituto di liquidazioni.

Alla Banca centrale, inoltre, veniva affidata la vigilanza su tutte le aziende bancarie che non fossero già soggette al controllo del Ministero dell'economia nazionale. Investita di questa funzione di interesse pubblico, la Banca d'Italia l'assolse con larga comprensione della necessità di mantenere nel nostro paese una strut-

tura bancaria capillare, ma anche con fermezza nel contrastare ogni tentativo d'incauta improvvisazione nell'esercizio dell'attività creditizia.

Con la riforma monetaria del 21 dicembre 1927 aveva termine il corso forzoso dei biglietti di banca, che durava come stato di fatto sin dal 1886 e veniva ripristinata la convertibilità della lira in metallo o in valute equiparate, secondo il noto sistema del *gold exchange standard*, alla nuova parità di gr. 7,919 di oro fino ogni cento lire carta. Alla Banca d'Italia fu attribuito il compito di mantenere il corso del cambio nei limiti dei punti dell'oro. Fu consentita la rivalutazione, secondo la nuova parità monetaria, delle riserve metalliche ed equiparate della Banca, attribuendone allo stato il *plus-valore* e furono saldati i debiti dello stato verso la Banca, accesi con le varie forme di anticipazioni nel corso della guerra e negli anni successivi. Fu modificato il sistema di garanzia alla circolazione, prescrivendo una copertura minima del 40 % (in metallo e in valute equiparate) al complesso dei biglietti e degli impegni a vista della Banca (vaglia, assegni, conti correnti a vista dei privati e del tesoro) e fu abolito il limite fisso alla circolazione, che, secondo le nuove disposizioni, avrebbe potuto espandersi e contrarsi in relazione alle variazioni della riserva, purchè fosse mantenuto il rapporto minimo prescritto.

L'ordinamento della Banca fu modificato dal nuovo statuto approvato dall'assemblea straordinaria del 18 giugno 1928. Fu prorogata al 1950 la durata della società; fu disposto l'aumento del capitale sociale da 240 a 500 milioni nominali e da 180 a 300 milioni versati; fu creato il direttorio e la carica di governatore al vertice della gerarchia dell'istituto.

Nelle convenzioni col governo, per la esecuzione della riforma monetaria, furono ancora riveduti il regime della tassa di circolazione, fissato il limite delle anticipazioni al tesoro, modificate le condizioni del servizio di tesoreria per conto dello stato, aboliti i limiti agli investimenti in fondi pubblici di proprietà della Banca ed allo sviluppo dei conti correnti fruttiferi.

§ II. — *I riflessi nel bilancio della Banca delle vicende economiche, monetarie e politiche dal 1928 al 1945.* — Dopo il 1928 l'attività della Banca d'Italia risente, più che in ogni altro periodo della sua storia, dei riflessi della politica totalitaria dello stato e degli avvenimenti economici, monetari e politici che hanno turbato le relazioni internazionali. È il periodo della grande crisi economica, delle svalutazioni monetarie, dei controlli dei cambi, dei contingentamenti e delle guerre.



Il bilancio della Banca accusa nei suoi cambiamenti di struttura l'influenza di questi avvenimenti.

a) Le riserve metalliche ed equiparate scendono da 11.071 milioni a 3.395 milioni tra il 1928 e il 1935 ed il rapporto di copertura degli impegni a vista passa nello stesso periodo da 55,81% a 19,52 per cento.

L'8 dicembre 1934 (decreto-legge n. 1942) entrò in vigore il monopolio dei cambi; il 16 febbraio 1935 fu istituito il contingentamento delle importazioni, il 21 luglio 1935 fu decretata la sospensione temporanea del rapporto minimo di copertura dei biglietti; il 5 ottobre 1936 fu ridotta del 41 % la parità metallica della lira. Nonostante questi provvedimenti, continuò la liquefazione delle riserve metalliche dell'istituto di emissione. Il rapporto di copertura degli impegni, che avrebbero dovuto avere una garanzia metallica, era sceso all'11,63 % alla fine del 1939, al 3,13 % alla fine del 1942 ed è precipitato ulteriormente negli anni successivi, per l'effetto concomitante dell'aumento degli impegni e della sottrazione della riserva da parte degli occupanti tedeschi nel 1944.

b) La circolazione dei biglietti appare in stretta connessione con gli orientamenti della politica economica interna. Fra il 1928 e il 1934 subì una riduzione di oltre 4 miliardi di lire in relazione alla crisi economica, ma nel secondo semestre del 1935 ricominciò a crescere bruscamente per corrispondere ai bisogni straordinari del tesoro. In un anno la circolazione aumentò di oltre 3 miliardi di lire e, per la revisione delle convenzioni regolanti i rapporti finanziari fra Banca e tesoro, dall'esercizio 1936 riappaiono nelle situazioni della Banca le categorie di anticipazioni ordinarie e straordinarie, cresciute di mano in mano sino agli 80 miliardi della fine del 1943, aumentate poi a 342,7 miliardi alla fine del 1945.

A partire dall'anno 1935 la circolazione della Banca d'Italia è progressivamente aumentata non solo per i bisogni diretti della tesoreria, ma anche per il finanziamento di attività economiche non di pertinenza della privata iniziativa, ma derivanti dai nuovi orientamenti vincolistici della politica economica interna e per i bisogni di circolante nei territori acquisiti con la guerra coloniale.

Da quell'anno appare difficile stabilire quanta parte dei biglietti entra in circolo per i normali bisogni della attività economica e quanta invece sia una diretta derivazione della ingerenza statale nei fenomeni di produzione e di scambio.

Per il periodo bellico, tuttavia, l'aumento della circolazione è imputabile quasi integralmente al finanziamento della tesoreria e ad

operazioni d'impiego che, pure assumendo la forma commerciale, costituiscono nella sostanza crediti concessi ad imprese direttamente impegnate nelle forniture di materiale bellico. Il concorso della Banca d'Italia al finanziamento del Tesoro nel periodo 1939-40-1944-45 può così riassumersi:

per anticipazioni e crediti di conto corrente	miliardi	312,0
per risconto di operazioni speciali del Consorzio Sovvenzioni su valori industriali	»	40,5
TOTALE dei crediti concessi dalla Banca al Tesoro.....	miliardi	<u>352,5</u>

Per fornire al Tesoro tali crediti, la Banca ha potuto utilizzare mezzi affluiti alle sue casse per depositi vincolati delle aziende di credito, per altri depositi e per vaglia e assegni: una somma complessiva di 91,7 miliardi, mentre gli altri 260,8 miliardi sono stati attinti alla circolazione dei biglietti.

Nello stesso periodo 1939-45 la circolazione totale dei biglietti della Banca è aumentata di 269,1 miliardi, di cui 260,8 per biglietti forniti al tesoro (1). L'aumento della circolazione dei biglietti nel suddetto periodo è imputabile pertanto nella misura del 97 % al finanziamento della tesoreria, il che sta a dire che la Banca d'Italia, durante la guerra, ha operato quasi esclusivamente per conto del Tesoro, senza la possibilità di porre alcun freno allo slittamento del valore della moneta.

c) Le operazioni attive della Banca (sconti, anticipazioni, prorogati pagamenti alle stanze di compensazione, credito verso l'istituto di liquidazione dapprima e verso l'IRI dopo) accusano un sensibile aumento negli anni 1931 e 1932 per il concorso prestato dalla Banca d'Italia allo smobilizzo delle banche colpite dalla crisi (2). Nel 1933, con la creazione dell'Istituto per la ricostruzione industriale, si rendeva possibile alleggerire la posizione creditoria della Banca d'Italia, ma nel 1934 ricomincia il ricorso del Consorzio sovvenzioni su valori industriali al risconto presso l'istituto di emissione, mentre la ripresa delle emissioni di prestiti pubblici viene a costituire nuovo stimolo alle anticipazioni su titoli.

(1) Dati estratti dalla *Relazione del governatore all'adunanza generale dei partecipanti*, tenuta il 29 marzo 1946, bozze di stampa, tabella a pag. 98.

(2) Si rimanda al rapporto su *l'Industria* (capitolo IRI), per una dettagliata rassegna degli interventi operati dall'istituto di emissione sul suddetto periodo.

Fra la fine del 1934 e la fine del 1935 la consistenza delle operazioni attive aumenta di oltre 2 miliardi di lire e dopo una breve flessione per l'anno 1936 ricomincia l'ascesa per i bisogni di finanziamento degli ammassi, per le continue emissioni di buoni del tesoro e di titoli industriali, destinati a costituire il capitale delle industrie che lavorano per il così detto piano autarchico, per la facilità con la quale le banche, premute dalla loro clientela e allettate dal saggio di favore, ricorrono alle anticipazioni presso la banca centrale.

La consistenza del portafoglio ordinario sale da 2.703,6 milioni alla fine del 1938, a 5.474,8 milioni alla fine del 1943, a 9.745,8 milioni alla fine del 1945. Le anticipazioni aumentano nello stesso periodo da 3.686,6 milioni a 7.213,3 milioni e discendono poi a 5.443,1 milioni alla fine del 1945.

Gli atteggiamenti fondamentali della politica creditizia della Banca d'Italia.

§ 12. — *La difesa del cambio caratterizza la politica della Banca d'Italia fino al 1934.* — Se, dopo questa rapidissima sintesi delle principali vicende storiche del nostro istituto di emissione, si vuol cercare qual'è stata nel corso del tempo la sua importanza funzionale nel nostro mercato monetario ed in particolare quali sono stati gli atteggiamenti fondamentali della sua politica creditizia, si può osservare che, nel lungo periodo che corre dal 1894 al 1934, la funzione della Banca d'Italia si è andata sempre meglio delineando come la funzione tipica di un istituto regolatore del mercato monetario. Il suo atteggiamento fondamentale appare sostanzialmente immutato: manovrare di tempo in tempo e secondo le circostanze del momento il saggio dello sconto, col fine precipuo di mantenere la *stabilità del cambio* della lira. Dal 1894 al 1908 sua preoccupazione preminente fu di liberarsi delle pesanti immobilizzazioni, per rafforzare la sua struttura di banca di emissione. Risanamento necessario per ridare elasticità alla circolazione dei suoi biglietti e manovrare più efficacemente il credito, secondo la mutevole congiuntura del mercato dei cambi.

Conseguito questo scopo primordiale, la sua politica si fa più sensibile, almeno intenzionalmente, alle esigenze dello sviluppo economico del paese, ma ai dirigenti dell'istituto la difesa del cambio appare sempre il compito fondamentale della Banca e ad essa subordinano la erogazione del credito all'attività imprenditrice dei privati. Le relazioni alle assemblee degli azionisti per gli anni 1909-13, ribadiscono di anno in anno questa norma di condotta dell'istituto, per giustificare che la banca

non può rispondere come vorrebbe alle pressanti richieste di credito che le vengono dal mercato in stentata ripresa, perchè ha da fronteggiare la tensione del cambio. Eppure, il corso legale e la inconvertibilità dei biglietti avrebbero potuto consentire di assecondare anzitutto l'espansione dell'economia interna, ma la Banca riteneva che il suo preciso dovere fosse, anche in regime di moneta inconvertibile, di difendere il valore esterno della lira.

Le vicende della prima guerra mondiale non modificarono sostanzialmente questo atteggiamento. La Banca prestò largamente al Tesoro, come le banche di emissione di tutti i paesi belligeranti, ma fu sempre parsimoniosa nelle sovvenzioni ai privati, la cui attività non fosse in relazione immediata con lo sforzo bellico. Nella circolazione, i biglietti emessi per conto del tesoro e quelli emessi per i bisogni del commercio non si distinguono per alcun requisito formale e si sommano per i loro effetti sui prezzi. Se da una parte le valvole di immissione si dovevano tenere necessariamente aperte, si riteneva doveroso di controllare il funzionamento delle altre che aprivano i canali della circolazione privata.

Nella fase di assestamento dell'economia interna seguita alla fine della guerra, l'istituto di emissione non potè sottrarsi dal prestare aiuto alle grandi banche immobilizzate. Il suo credito si allarga per questa ragione, ma presto subentra la necessità della deflazione, che deve preparare la stabilizzazione della moneta.

Dal 1928 ricomincia la strenua difesa delle riserve metalliche, sottoposte all'azione assorbente dell'alto tasso di stabilizzazione. La Banca d'Italia è veramente al vertice del sistema bancario come istituto unico di emissione e può meglio dominare il mercato, ma la sua politica non cambia. Le vicende della depressione economica mondiale premono sulla nostra economia. La Banca interviene nelle grandi operazioni di smobilizzo del 1930-33, ma non è più in grado di mantenere il rapporto minimo del 40 % fra riserva e circolazione prescritto dalla legge del 21 dicembre 1927. Per evitare la deflazione che sarebbe necessariamente seguita al rigoroso rispetto di quel rapporto, il governo autorizzò la Banca, con R. decreto-legge 21 luglio 1935 a sospenderne temporaneamente l'applicazione. Ciò equivaleva di fatto a rendere soltanto nominale la convertibilità del biglietto.

§ 13. — *Dal 1935 la funzione dell'istituto di emissione viene limitata alla difesa del valore interno della moneta.* — Un atteggiamento che si discosta dalla linea tradizionale si può osservare nella politica della Banca a partire dal 1935. Il persistente andamento sfavorevole

della nostra bilancia dei pagamenti aveva portato, alla fine del 1934, alla istituzione del « monopolio dei cambi » e dopo qualche mese al contingentamento delle importazioni. Il 20 maggio 1935 fu creata la Sovraintendenza allo scambio delle valute. Il commercio delle divise passava all'istituto nazionale dei cambi, operante sotto la diretta giurisdizione della Sovraintendenza. Con la soppressione del libero mercato delle divise, l'assegnazione dei mezzi di pagamento all'estero veniva ad essere regolata da criteri politici, che attribuivano la priorità a quelle operazioni che di volta in volta risultavano più rispondenti ai fini che lo Stato si riprometteva di conseguire. L'Istituto di emissione perdeva così ogni diretta ingerenza sul corso dei cambi, mentre le sue riserve metalliche continuavano ad essere l'estrema risorsa utilizzabile per sopperire alle deficienze della bilancia dei pagamenti, manovrata da altri organi. La funzione della banca centrale ripiegava nella difesa del valore interno della moneta, ma anche in questo campo più ristretto la sua azione veniva ad essere ostacolata dall'interferenza di altri organi che, direttamente o indirettamente, esercitavano la loro influenza sul livello dei prezzi. Neppure il governo della circolazione la banca centrale poteva esercitare con autonomia, perchè si era già in una fase avanzata della preparazione della guerra coloniale ed il credito non poteva negarsi nè alla tesoreria dello Stato, per le sue esigenze straordinarie, nè alle industrie che lavoravano per le fabbricazioni di guerra. È infatti dal secondo semestre del 1935 che la circolazione dei biglietti della Banca d'Italia accusa un improvviso aumento. Nel contempo, il Consorzio sovvenzioni su valori industriali, ammesso al risconto presso l'istituto di emissione, era stato autorizzato a concedere crediti con garanzia cambiaria agli assuntori di forniture allo Stato per fabbricazioni di guerra, nel limite del 65 % del valore delle commesse eseguite. Nel 1936 riprendono le anticipazioni al tesoro, nella duplice forma di « temporanee » e « straordinarie ». Sono i primi accenni di una politica inflazionistica, determinata dalla congiuntura bellica, che la Banca non può contrastare, per ovvie ragioni di interesse pubblico.

Sopraggiunge intanto nel marzo del 1936 la nuova legge bancaria, che trasforma la banca di emissione in istituto di diritto pubblico. Il provvedimento è nella linea evolutiva che nello stesso periodo di tempo si manifesta largamente all'estero, con una più intensa ingerenza dei poteri statali nell'amministrazione delle banche centrali, che in qualche paese si spinge fino alla statizzazione del capitale delle banche di emissione. Da noi si segue una via di mezzo e la legge esplicitamente dichiara che la trasformazione è ritenuta necessaria « ai fini

della tutela del pubblico credito e della continuità di indirizzo dell'istituto di emissione » (art. 20, tit. III). Non sembra però che possa essere stato questo il vero motivo del provvedimento, che appare piuttosto ispirato dall'esigenza di coordinare la politica del credito alla politica economica generale, in un sistema che si va progressivamente conformando ai principii dell'economia « manovrata » dallo stato. Si perviene a questa interpretazione in quanto non può dirsi che per il passato la proprietà privata del capitale della banca possa averne orientata l'attività in senso contrario alla tutela del pubblico credito. Si può anzi ricordare che nel corso semisecolare della vita dell'istituto i suoi azionisti accettarono notevoli sacrifici, fra cui due riduzioni del capitale sociale per complessivi 60 milioni di lire prima del 1900; la rinuncia ad 80 milioni di utili devoluti allo smobilizzo delle partite incagliate fra il 1894 e il 1907; la perdita di 58 milioni di lire per la liquidazione della Banca Romana, che ebbe termine nel 1913 ed avrebbe dovuta essere a carico dello stato. Mai gli azionisti protestarono contro la parsimoniosa distribuzione dei dividendi, anche negli anni di più lautii profitti, quando l'amministrazione pensava piuttosto ad accrescere le riserve, anzichè ad aumentare la remunerazione del capitale; e tutto questo fu sempre fatto per accrescere il credito del biglietto, ritenuto dai reggitori dell'istituto come il dovere supremo ed inderogabile della banca di emissione. Tuttavia, la trasformazione profonda che si veniva operando nell'ordinamento economico del paese, col progressivo allontanamento dal tipo tradizionale dell'economia di mercato, non poteva non riflettersi sull'organizzazione del sistema bancario ed in primo luogo sulle attribuzioni funzionali dell'istituto di emissione. La cessione del suo capitale ad enti di diritto pubblico, ravvicinata alla disposizione dell'art. 23 della legge, che inibisce alla banca le operazioni di sconto con la clientela privata, fa pensare che si fosse voluto fare dell'istituto di emissione la vera « banca delle banche », prestatrice di ultimo grado, destinata ad agire solo come regolatrice del mercato monetario, senza la preoccupazione di dovere remunerare il capitale privato di sua fondazione e senza l'assillo di dovere reggere alla concorrenza delle banche ordinarie. Tutto ciò può essere interpretato come un perfezionamento strutturale del nostro sistema bancario, inteso a superare d'un tratto il ritardo col quale esso seguiva l'evoluzione che da tempo si era affermata in alcuni paesi economicamente più progrediti. Nello stesso senso può interpretarsi la funzione dei vasti poteri di vigilanza conferiti all'Ispettorato i quali, in ultima analisi, dovevano tendere ad evitare che le banche cadessero in immobilizzi. Mantenendo, inoltre, una rigorosa divisione di lavoro fra le banche

di credito ordinario e gli istituti di credito mobiliare, non solo si sarebbe meglio difeso il risparmio dei depositanti, ma il sistema bancario avrebbe assunto una struttura più razionale e più vicina ai modelli dei più progrediti ordinamenti dei paesi occidentali. Infine la raccolta sistematica delle statistiche bancarie avrebbe dato modo al capo dell'Ispettorato, che si identificava con la persona del governatore della banca centrale, di operare con una documentata conoscenza della situazione del mercato dei prestiti, senza attendere la reazione dei prezzi e dei cambi, che suscita interventi repressivi a posteriori.

Sembra pertanto innegabile che nello spirito della legge vi fosse il proposito di perfezionare e rafforzare la funzione regolatrice dell'istituto di emissione, ma sembra altrettanto certo che con la riforma del 1936 lo stato si creava la possibilità di potere esercitare una più immediata influenza orientatrice sull'attività dell'intero sistema bancario. A questo fine confluivano il controllo su tutte le aziende di credito da parte dell'Ispettorato, organo dello stato, operante secondo le decisioni di un apposito comitato di ministri; la maggiore autorità che l'istituto di emissione veniva ad avere presso le altre banche, mediante l'esercizio tecnico della vigilanza e attraverso la persona del suo governatore, che era anche il capo dell'ispettorato; la figura giuridica di ente di diritto pubblico, attribuita all'istituto di emissione, che lo preservava da eventuali pressioni di interessi particolaristici, ma lo rendeva più sensibile alle direttive dei supremi organi statali.

La legge bancaria del 1936 entrava in vigore in un momento in cui era già in atto il cambiamento d'indirizzo della politica economica statale, che si orientava decisamente verso la pianificazione dell'attività economica. Nel sistema di economia regolata che si andava a mano a mano delineando ed attuando, la banca centrale iniziava la sua nuova esperienza, con le sue più definite attribuzioni funzionali desumibili dalla legge bancaria. Questa esperienza va pertanto considerata nell'ambito del complesso sistema di vincoli in cui veniva a svolgersi. L'istituto di emissione, come banca delle banche, avrebbe dovuto regolare la circolazione fiduciaria, nell'intento di attenuare le oscillazioni dei prezzi e di mantenere l'equilibrio fra i risparmi e gli investimenti, il che significava praticamente difendere il valore interno della moneta. Tali attribuzioni, che in un sistema di economia di mercato la banca centrale avrebbe potuto adempiere con piena autonomia, manovrando il saggio dello sconto e ponendo in atto tutte le altre misure dirette a rafforzare l'efficacia regolatrice del prezzo del denaro, in un sistema di economia manovrata dall'alto dovevano adattarsi e coordinarsi ad altre direttive, provenienti dai supremi organi dello stato, che presie-

devano alla direzione dell'attività economica del paese. In tali condizioni, la funzione istituzionale della banca di emissione non può non risultare menomata o quanto meno non si può pensare che ad essa competa in esclusiva la responsabilità delle variazioni del potere d'acquisto della moneta. Ove il meccanismo dei prezzi non opera liberamente, non è lecito attendersi che muovendo il saggio dello sconto, che è uno dei tanti prezzi, la quantità dei mezzi di pagamento richiesta dal mercato abbia a variare secondo lo schema tradizionale della legge di domanda. Sul potere d'acquisto della moneta hanno invece un'influenza più immediata gli organi che fissano i prezzi delle merci e che ne autorizzano, di tempo in tempo la revisione, per adeguare i prezzi stessi alle variazioni dei costi. Se l'aumento del prezzo d'uso del denaro viene riconosciuto da tali organi come una maggiorazione del costo di produzione delle merci e dei servizi e trasferito nel prezzo degli stessi, l'aumento del saggio dello sconto non esercita alcuna influenza sulla domanda dei prestiti. L'azione della banca centrale può essere perciò neutralizzata dal comportamento degli organi regolatori dei prezzi, i quali, d'altra parte, nell'esercizio delle loro funzioni, obbediscono ad imperativi che, dal loro ristretto punto di vista, possono apparire indipendenti da considerazioni di ordine monetario. Se il piano della produzione prevede di aumentare la fabbricazione di certe merci, l'organo che regola i prezzi è tenuto a rendere possibile tale aumento, riconoscendo alle imprese un prezzo di vendita che copra il costo del produrre. In questo modo si viene anche a rendere possibile l'aumento degli investimenti, senza che le banche possano avere motivo di ostacolarlo, perchè si tratta di impieghi di sicuro realizzo, essendo tali tutti quelli effettuati da imprese che hanno la certezza di vendere a prezzi superiori ai costi. Se il flusso degli investimenti supera il flusso del risparmio, sarà l'istituto di emissione ad avvertirne lo squilibrio, notando la tendenza della propria circolazione ad espandersi, ma l'istituto di emissione non potrà correggerlo se i controllori dei prezzi continuano a neutralizzare i suoi interventi o se qualcuno dall'alto ordina che il credito non deve mancare a chi lavora allo sviluppo dei piani di produzione.

Quanto fin qui si è detto in termini generali riflette sostanzialmente l'esperienza italiana del periodo 1936-40, in cui l'economia del paese è stata largamente dominata dall'azione statale. La circolazione della Banca d'Italia aumentò gradualmente da 16,3 miliardi circa alla fine del 1935 a 31,3 miliardi alla fine del 1940. Non è più possibile in tale periodo trovare una linea unitaria nella condotta dell'istituto di emissione, che è costretto ad adattarsi ai mutevoli atteggiamenti della politica economica interna manovrata da molteplici organi statali, non

sempre operanti in armonico coordinamento fra loro. Avrebbe potuto la banca centrale contrastare l'espansione della circolazione monetaria? Se si guarda in astratto all'efficacia operativa degli strumenti a sua disposizione, si può dire di sì; mentre di fatto, per le particolari condizioni tecniche del mercato monetario, largamente influenzato dalla politica economica e finanziaria dello Stato, i suoi interventi risultavano scarsamente efficaci. La sua influenza, era limitata ai periodi critici, in cui la liquidità delle banche si riduceva sino al punto da rendere necessario il loro ricorso all'istituto di emissione. In quegli anni, però, le nostre banche, per varie circostanze, disposero quasi sempre di molta liquidità e nei momenti in cui ebbero bisogno di mobilitare le loro riserve, mostrarono nettamente di preferire l'anticipazione su titoli al risconto del portafoglio. Le due operazioni avevano pressappoco lo stesso costo, perchè il saggio di interesse sulle anticipazioni fu portato allo stesso livello del saggio dello sconto, ma le banche preferivano l'anticipazione, perchè eseguibile più speditamente e perchè si prestava molto meno del risconto delle cambiali a rivelare all'istituto di emissione la composizione della loro clientela. A queste ragioni, tecniche e psicologiche, piuttosto intuitive che documentabili, se ne aggiungevano altre dipendenti dalla situazione del mercato. L'uso della cambiale è divenuto meno frequente in Italia nell'ultimo decennio. Sia la carta commerciale che quella finanziaria hanno trovato minore impiego nelle transazioni economiche, per vari motivi attinenti alle abitudini della classe imprenditrice nel regolare i propri affari. Le operazioni di sconto delle banche si sono ridotte e di conseguenza anche il risconto presso l'istituto di emissione non ha potuto essere incrementato. D'altra parte, le banche disponevano di cospicui impieghi in titoli dello stato, sollecitati dalla politica finanziaria del governo. Dall'inizio della guerra coloniale la tesoreria statale è stata sempre a corto di mezzi. Le emissioni di prestiti pubblici sono state perciò molto frequenti. Le banche hanno dovuto sottoscrivere in proprio per assicurare il successo delle emissioni, ma a loro volta, nei momenti di tensione, hanno riversato all'istituto di emissione, attraverso le anticipazioni, cospicue quantità di titoli. In definitiva, la banca centrale, con i suoi biglietti, ha largamente concorso al collocamento dei prestiti pubblici, nel periodo intercorrente fra l'emissione e l'assorbimento graduale da parte dei privati. Per soccorrere la tesoreria, il saggio ufficiale dello sconto ed il saggio sulle anticipazioni si sono dovuti tenere bassi e rigidi, ma ciò ha impedito al prezzo del denaro di esercitare la sua azione regolatrice sul mercato dei prestiti ed all'istituto di emissione di assolvere la sua funzione connessa alla variazione tempestiva dei saggi monetari.

D'altra parte, anche se, nell'intento di infrenare la circolazione dei biglietti e l'espansione creditizia, l'istituto di emissione avesse potuto aumentare il costo del denaro, non può dirsi che lo scopo sarebbe stato raggiunto, perchè, essendo in larga parte soppresso il libero mercato e con l'uso invalso di fissare i prezzi di autorità, sulla scorta delle variazioni dei singoli fattori di costo, le imprese trovavano modo di riversare sui prezzi il maggior costo dei finanziamenti bancari, evitando di ridurre la domanda di crediti.

In così fatto sistema di economia regolata dall'autorità onnipotente dello stato e con la pressione continua della tesoreria sempre a corto di mezzi, la funzione regolatrice dell'istituto di emissione, che già non aveva più alcuna ingerenza sul mercato dei cambi, è stata anche menomata nel campo più ristretto della difesa del valore interno della moneta. Quando è sopraggiunta la seconda conflagrazione mondiale, nel nostro paese era già in atto l'inflazione della moneta fiduciaria, senza che la banca centrale avesse potuto contrastarla. Con la guerra sono cresciute le dimensioni del fenomeno, ma in tali circostanze la banca di emissione non può che adattarsi a vicende che di gran lunga sovrastano i suoi compiti istituzionali.

Se da questa esperienza si vuole trarre una conclusione che possa servire di orientamento per l'avvenire, bisogna francamente rilevare che è puramente illusorio proporsi dei fini incompatibili fra loro e pretendere poi di realizzarli. Perchè incompatibili fra loro sono il fine di mantenere stabile il valore della moneta e quello di svincolare la politica creditizia dal meccanismo regolatore dei cambi e dei prezzi interni. Se alla banca di emissione si attribuisce il compito di difendere il potere d'acquisto della moneta, non si può venir meno alla condizione fondamentale che il sistema bancario eroghi il credito secondo il criterio della massima produttività, altrimenti si compromette la funzione specifica della banca centrale. E il criterio della massima produttività degli impieghi è rispettato solo quando il meccanismo del mercato può funzionare liberamente, consentendo alla banca centrale di variare il prezzo del denaro in modo da mantenere in equilibrio risparmi e investimenti. Solo quando il risparmio affluisce agli impieghi che sono più in grado di remunerarlo si può dire che si esercita una efficace difesa del potere di acquisto dei segni monetari. Per fare questo, l'istituto di emissione deve essere in grado di svolgere il suo compito con piena autonomia da interferenze di qualsiasi genere, che possano neutralizzare o impedire l'esercizio della sua funzione. Nell'ultimo decennio la Banca d'Italia per le circostanze già richiamate, ha visto assai indebolito il suo potere di regolare il mercato monetario. La anormalità del periodo in cui questa

esperienza si è realizzata può spiegare, con l'attenuante delle supreme necessità del tempo di guerra, la deviazione dalla regola della più economica distribuzione del credito, ma essa fornisce la conferma che è vano proporsi di difendere la moneta quando si rendono inoperanti i meccanismi dai quali dipende quella difesa. Il danno che ne deriva alla collettività è d'incalcolabile portata, perchè la instabilità del metro monetario si riflette negativamente sulla possibilità di incrementare il flusso del reddito reale del paese. È necessario perciò che la banca centrale sia posta in grado in ogni caso di adempiere alla sua funzione, che è di assicurare la stabilità del valore della moneta.

I problemi attuali dell'ordinamento e della politica dell'Istituto di emissione.

L'ordinamento della banca centrale, così come è delineato nella legge bancaria del 1936, appare come il risultato di una graduale trasformazione del nostro sistema bancario, iniziata dal 1893. Nel 1926 si realizzò la banca unica di emissione, auspicata da Cavour per il nascente regno, ma non la vera « banca delle banche ». La legge del 1936 ha inteso compiere quest'ultimo passo, anche se nella sua concreta attuazione non si è fatta finora un'esperienza che possa dirsi felice.

Dall'ordinamento attuale dell'istituto di emissione sorgono perciò alcuni problemi, che possono far pensare alla necessità di una revisione della sua figura giuridica e di una più precisa configurazione della sua posizione di organo centrale e direttivo dell'intero sistema bancario nazionale.

§ 14. — *La sua forma giuridica.* — Per quanto concerne la sua figura giuridica si pone il problema se non sia il caso che esso, per adempiere con più spiccata indipendenza la sua funzione direttiva della politica bancaria del paese, non debba essere maggiormente preservato dall'ingerenza, nella sua amministrazione, degli istituti partecipanti al suo capitale. Poichè il consiglio superiore, al quale spetta l'amministrazione della banca, è costituito da consiglieri eletti dalle assemblee dei partecipanti presso le singole sedi e poichè a comporre tali assemblee sono persone che rappresentano in massima parte istituti di credito sui quali la banca centrale deve far sentire la sua influenza direttrice della politica creditizia, si può pensare che in circostanze particolari,

venendosi a determinare un contrasto fra l'indirizzo assunto dalla banca centrale e quello che le altre banche volessero farle assumere, questo abbia a prevalere su quello, attraverso le assemblee ed il consiglio superiore di loro emanazione. Il controllore sarebbe pertanto alla mercè di coloro che è tenuto a controllare, e per questa ragione, che in verità, per l'esperienza sinora compiuta, è soltanto ipotetica e non reale, si è ritenuto di porre il problema in questa inchiesta.

Le risposte al questionario n. 5 della sezione « credito » della commissione, in cui al n. 1 è posta la domanda se debba permanere l'attuale figura giuridica della Banca d'Italia, sono in gran numero concordi nel sostenere che resti così come è attualmente, nonostante che, come ha osservato un assertore di tale tesi, essa costituisca « un ibrido tra istituto di stato e società privata ». Fra gli altri che consentono al mantenimento dell'attuale figura giuridica, vi è chi osserva che:

— « non conviene ritornare a modificare dopo pochi anni la figura giuridica della Banca d'Italia, che, per essere già un istituto di diritto pubblico e per essere il suo capitale in possesso di altri istituti di diritto pubblico, ha perduto qualsiasi carattere di privatizzazione »; mentre altri rileva che:

— « la nostra banca di emissione è al sicuro dagli arrembaggi e sensibile alle direttive del tesoro: sono condizioni sufficienti per bene funzionare ».

Non sono mancate tuttavia opinioni che, per superare l'attuale situazione, auspicano soluzioni diametralmente opposte.

Chi è per la nazionalizzazione della banca centrale, vorrebbe che l'assemblea dei partecipanti fosse sostituita da un comitato di esperti presso il Ministero del tesoro e che il consiglio superiore fosse nominato dallo stesso comitato, col criterio di attuare in esso la rappresentanza delle varie attività economiche del paese.

L'opposta tendenza del ritorno alla forma di ente privato è espressa osservando che, « per quanto banca centrale con speciali prerogative, in un sistema di economia libera non cesserebbe di essere un'azienda di credito come tutte le altre e la sua gestione sarebbe sempre regolata dal criterio lucrativo. I suoi rapporti col tesoro dello stato dovrebbero ispirarsi a principii puramente commerciali ».

L'opinione più diffusa è orientata verso il mantenimento dell'attuale figura giuridica della Banca d'Italia, così come è definita dalla legge bancaria del 1936. In quanto all'ipotesi di un eventuale conflitto fra la politica adottata dall'istituto di emissione e quella che gli istituti partecipanti al suo capitale volessero farle assumere, nel loro interesse, si ritiene che, in definitiva, l'intervento tempestivo del

ministero del tesoro, che vigila sulla condotta della banca centrale, possa efficacemente concorrere a sanare ogni contrasto nell'interesse generale del paese.

Al disopra però della questione formale della figura giuridica dell'istituto di emissione, resta il problema sostanziale della sua efficienza come organo regolatore della politica bancaria del paese. Permanga o si modifichi l'attuale sua forma giuridica, è indispensabile che esso riprenda l'effettiva direzione della politica del credito, senza compromessi e senza ondeggiamenti, ma con la chiara visione che ogni deroga al criterio di rendere possibile la più economica distribuzione del credito danneggia l'interesse della collettività. La questione si ripresenta nell'alternativa fra nazionalizzazione e riprivatizzazione della banca centrale.

§ 15. — *La nazionalizzazione.* — Strettamente connesso alla figura giuridica dell'istituto di emissione è il problema della sua nazionalizzazione o riprivatizzazione. Questo problema è posto nello stesso quesito n. 1 del questionario n. 5 e le opinioni or ora riportate valgono anche per questo problema, per il quale, sostanzialmente, sono state espresse.

La tendenza prevalente è dunque per lo *statu quo*, poichè si osserva che:

« con la riprivatizzazione, in un ambiente come il nostro, inevitabilmente la politica della Banca d'Italia devierebbe per interessi privati; mentre con la statizzazione essa diventerebbe organo dello stato, perdendo la sua autonomia »; mentre altri aggiungono che, « non è lo stato che deve gestire direttamente l'emissione ».

Questo problema, tuttavia, non è di quelli che ammettono una soluzione semplicistica, espressa soltanto con una negazione o con una affermazione, le quali potrebbero apparire espressioni unilaterali di tendenze ideologiche, prive di fondamento razionale. Per decidere se convenga che l'istituto di emissione sia nazionalizzato e divenga organo dello stato, oppure torni ad essere ente di iniziativa privata, occorre fondare la scelta su di una meditata valutazione delle funzioni che ad esso si vogliono attribuire e degli scopi che si vogliono conseguire mediante la nazionalizzazione.

Eliminata ormai ogni possibilità di dominio dell'istituto di emissione da parte di gruppi privati, la trasformazione della sua figura giuridica può dipendere da un diverso atteggiamento che lo stato intenda assumere verso la distribuzione del credito, che a sua volta è condizionato dalla particolare struttura del sistema monetario adot-

tato dal paese, poichè è innegabile che la manovra del credito si può svolgere con maggiore autonomia in un sistema di moneta svincolata dalla base aurea.

Sono problemi più generali posti dalla commissione nel questionario n. 1 e per quanto di essi si dirà estesamente nel capitolo X di questa relazione, non si può fare a meno, per l'intima connessione degli argomenti, di farne richiamo in questa sezione.

Qualora il nostro paese adotti un sistema di moneta convertibile, modellato sul tradizionale tipo aureo, pure essendovi nell'ambito dei vincoli posti da tale sistema la possibilità di manovrare la distribuzione del credito, l'ampiezza di tale manovra sarebbe assai modesta. Volendola estendere secondo piani più ambiziosi, ne risentirebbe negativamente la stabilità dei cambi, che è il fine fondamentale di siffatto sistema. Bisogna aver presente che nel tipo aureo il volume del credito si espande e si contrae secondo le variazioni della riserva metallica e per quanto teoricamente possa affermarsi che, accolto come *dato* il volume del credito utilizzabile di tempo in tempo, vi possano essere interventi di pubblici poteri tendenti a distribuirlo con criteri di interesse collettivo, bisogna tuttavia pensare che se il credito non affluisse alle attività che fossero più in grado di remunerarlo, la sua distribuzione non economica si rifletterebbe negativamente sulla bilancia dei pagamenti internazionali e sulla consistenza della riserva metallica, riducendo ancora di più, in un momento successivo, la quantità di credito che si può distribuire all'economia del paese. La manovra, quindi, se non è fatta con criteri economici, rischia di inaridire la fonte del credito. In tali condizioni, la statizzazione della banca centrale aumenterebbe i poteri di ingerenza delle forze politiche nella distribuzione del credito e renderebbe assai più faticosa la difesa del cambio. Per essere più certi di potere realizzare la manovra di modesta ampiezza che è possibile in tale sistema, si corre il rischio di compromettere con molta frequenza la stabilità del sistema monetario, per la pressione di forze politiche che cercherebbero di volgere a proprio beneficio quella limitata libertà di movimenti di cui potrebbe disporre l'istituto di emissione.

Non è affatto azzardato ritenere che, qualora la erogazione del credito prescindesse dal criterio della massima economicità, si moltiplicherebbe il numero delle iniziative che, con la giustificazione di uno scopo sociale facile ad imbastirsi, premerebbero presso le autorità politiche per ottenere finanziamenti dalle banche. L'esperienza di ogni tempo conferma che le classi imprenditrici sono sempre per

il credito facile. Se non incontrassero la resistenza delle banche, timorose per la loro liquidità ad avventurarsi in operazioni di rendimento non sicuro, si lancerebbero nelle attività più azzardate. Le banche, a loro volta, se non sentissero il freno della banca centrale, alla quale sono costrette a rivolgersi per mobilitare le loro riserve, sarebbero meno propense a resistere alla pressione dei clienti. La banca di emissione, che non avesse piena autonomia di azione e che fosse costretta a dare ascolto alle sollecitazioni che le vengono dall'esterno, ove i gruppi interessati cercherebbero di influire sul suo comportamento attraverso le proprie rappresentanze politiche al governo, non potrebbe più assolvere il suo compito di difesa del valore esterno della moneta.

Le stesse considerazioni valgono per un sistema monetario vincolato agli accordi di Bretton Woods, che, per quanto più elastico del tradizionale tipo aureo, obbedisce tuttavia alle stesse fondamentali esigenze di distribuzione *economica* del credito utilizzabile.

Se il nostro paese aderisse al Fondo monetario internazionale o tornasse ad avere un sistema di moneta convertibile, le possibilità di manovrare il credito all'interno sarebbero alquanto modeste e per trarre tutti i benefici che dall'elasticità del sistema si possono trarre, l'attuale figura giuridica dell'istituto di emissione, che è ente pubblico sotto il controllo del Ministero del tesoro, sembra offrire le necessarie garanzie per svolgere una politica creditizia improntata alla difesa della stabilità del valore esterno della moneta, ponendo nel contempo a profitto del mercato tutto il credito che esso può erogare entro il limite massimo di oscillazione del cambio, consentito dalle clausole dell'accordo monetario internazionale.

Nell'altra ipotesi, che il paese continui ad avere una moneta inconvertibile, le possibilità di manovrare il credito con criteri politici possono apparire a primo aspetto più ampie e giustificare perciò stesso la nazionalizzazione della banca centrale, che dovrebbe essere lo strumento sensibile della politica statale del credito.

Conviene tuttavia considerare che se, innegabilmente, la moneta svincolata da un rigido legame con l'oro consente una più autonoma politica del credito, l'equilibrio della bilancia dei pagamenti torna per altra via, a segnare invalicabili limiti di economicità a quella politica. Che, se di questi non si volesse tenere conto, inevitabile sarebbe l'avviamento ad un'economia di mercato chiuso, della quale si è fatta già istruttiva esperienza nel nostro paese. La nazionalizzazione della banca centrale, in questo caso, non sarebbe auspicabile nell'illusoria spe-

ranza che essa possa più agevolmente orientare la manovra del credito secondo fini politici, ma forse addirittura con l'opposto intento di assoggettarla ad una più rigorosa disciplina, per evitare che, libera dal vincolo di convertire i propri biglietti, non ecceda nella concessione di credito, per il miraggio che è di tutte le imprese di estendere il proprio giro di affari. La nazionalizzazione dovrebbe cioè concepirsi come la riforma necessaria affinché l'autorità dello stato possa più energicamente infrenare la politica creditizia dell'istituto di emissione e non come il mezzo per deviare la corrente del credito dalla sua più economica distribuzione. Considerando, tuttavia, che la trasformazione della banca centrale in organo dello stato renderebbe più immediate le pressioni politiche sui suoi organi direttivi e più mutevole la sua condotta in funzione delle concezioni particolari dei partiti che si alternano al potere, la sua attuale forma giuridica sembra che possa essere ancora mantenuta, per il suo carattere di medietà fra il pubblico e il privato, che la rende sensibile alle direttive del tesoro, ma le conserva una relativa autonomia, che la pone in grado di svolgere con continuità la sua funzione di organo regolatore del mercato monetario.

§ 16. — *Lo sconto diretto ai privati.* — La legge bancaria del 1936 ha vietato alla Banca d'Italia di effettuare lo sconto diretto ai privati.

Il provvedimento si può ricondurre alla necessità di perfezionare la struttura del sistema bancario nazionale e trova rispondenza nella prassi e nella legislazione bancaria di altri paesi. Nell'adottarlo, il nostro legislatore dev'essere stato mosso dall'intento di promuovere una più netta divisione di compiti fra la banca centrale e le banche di credito ordinario. La specializzazione funzionale dovrebbe consentire al sistema bancario di operare secondo la linea della maggiore economicità.

Questo fine risulta abbastanza evidente in un regime di moneta convertibile, in cui le riserve metalliche dell'istituto di emissione costituiscono la base di tutta la massa dei mezzi di pagamento creati dalle banche. La quantità di credito che il sistema bancario può distribuire dipende in larga parte dall'uso razionale della riserva metallica. Costringendo la banca di emissione ad operare essenzialmente come banca di riserva, si può ottenere la massima creazione di credito consentita dalle disponibilità metalliche in suo possesso. Infatti, stando alle disposizioni statutarie che comunemente vincolano le operazioni delle banche centrali, in un sistema di riserva proporzionale, quando una banca di emissione esegue diret-

tamente una operazione di sconto con un privato, è tenuta ad impegnare una parte della sua riserva metallica corrispondente ad un terzo o al 40 % del netto ricavo dell'operazione, sia che questo venga utilizzato in biglietti, sia che rimanga accreditato in conto corrente. Se la stessa operazione è eseguita da una banca commerciale, questa sente il bisogno di avere una riserva in biglietti o un deposito presso la banca contrale a fronte dell'impegno assunto verso l'accreditato e la riserva metallica della banca centrale viene ad essere impegnata solo per un terzo o per il 40 % della riserva di cassa della banca ordinaria, cioè in misura molto più esigua rispetto al caso precedente. In generale, quando la banca di emissione si astiene dall'effettuare direttamente operazioni attive con la clientela privata, le sue riserve metalliche consentono, attraverso l'intermediazione delle banche ordinarie, di sviluppare una maggiore quantità di credito a disposizione del mercato. Nei momenti di tensione del mercato monetario, la banca centrale è più pronta a fronteggiare l'aumentata domanda di crediti.

Se con questi accorgimenti si assicura una maggiore elasticità alla circolazione fiduciaria, è necessario tuttavia che siano rispettate due condizioni, affinché possa dirsi che il sistema bancario operi col massimo rendimento:

1° la concorrenza fra le banche ordinarie deve essere abbastanza attiva, tale cioè che, nell'assenza della banca centrale dalla diretta competizione sul mercato dei prestiti, il saggio libero dello sconto non sia tenuto artificialmente elevato;

2° l'astensione della banca centrale dall'operare direttamente con la clientela privata non deve risultare di ostacolo al controllo del mercato monetario da parte della stessa banca.

Quando queste due condizioni non fossero simultaneamente rispettate, verrebbe meno il fine della divisione del lavoro fra banca di emissione e banche ordinarie. È per il venir meno di queste condizioni che il governo degli Stati Uniti, nel 1934, autorizzò le banche della riserva federale a concedere direttamente prestiti alle industrie, in deroga alla legge bancaria del 1913, che aveva sancito il divieto per le banche della riserva di intrattenere rapporti diretti con la clientela privata.

Nella legge bancaria italiana del 1936 il divieto dello sconto diretto fu accolto anche per altra considerazione. La Banca d'Italia esercitava dal 1926 la vigilanza sulla aziende di credito. Le banche controllate avevano più volte lamentata la incompatibilità fra le attribuzioni dell'istituto di emissione come organo di vigilanza e la sua posizione di concorrente delle stesse banche sul mercato dello sconto cambiario. Con la riforma bancaria si volle eliminare ogni motivo di incompatibilità

nel senso lamentato e alla Banca d'Italia fu consentito solo il risconto alle aziende di credito. Senonchè, l'esperienza quasi decennale, che si è fatta finora del nuovo ordinamento, ha fatto sorgere il dubbio che si sia molto attenuato, per effetto di tale limitazione, il potere dell'istituto di emissione di agire come calmieratore del mercato monetario. Per questa ragione si è ritenuto di riproporre il problema nella presente inchiesta, ponendo i quesiti: « deve permanere l'attuale divieto dello sconto diretto di cambiali ai privati?»; « il solo risconto alle aziende di credito è effettivamente efficace ai fini del controllo del mercato dei prestiti? ».

Le opinioni raccolte dalla commissione, attraverso le risposte ai questionari e gli interrogatori diretti di esperti, sono pressochè unanimi nell'affermare che l'attuale divieto venga mantenuto. I motivi addotti sono diversi, ma si insiste soprattutto nel rilevare che la banca di emissione non può essere organo di vigilanza e al tempo stesso banca commerciale: le due attività, si osserva, sono fra loro incompatibili. Altri hanno espresso l'avviso che la banca di emissione non deve essere in concorrenza con le altre banche, per potere adempiere il suo compito di regolare il mercato monetario.

In quanto all'efficacia del risconto alle aziende di credito, come mezzo per controllare il mercato dei prestiti, si è risposto in generale che esso non è sufficiente e che l'istituto di emissione deve intervenire con altri mezzi, come la politica delle anticipazioni, le operazioni sul mercato aperto, ed una adeguata azione psicologica per orientare la condotta delle banche.

Non può dirsi che i quesiti abbiano ricevuto risposte esaurienti, tali cioè da dare ai problemi posti una soluzione elaborata sulla scorta dei dati di fatto dell'esperienza italiana. Le risposte raccolte sono frammentarie ed astratte, informate a criteri generali, che sono validi quando siano confermati da esperienze positive. È necessario perciò riesaminare analiticamente la questione, senza perdere di vista i fatti che l'hanno suscitata.

Non vi è dubbio che in un ordinamento bancario razionalmente organizzato, la banca centrale deve limitare la propria attività ai rapporti con le altre banche. Essa, tuttavia, deve essere in grado di esercitare un efficace controllo del mercato monetario, nell'intento di assicurare la più alta produttività dei capitali investiti con l'intermediazione del sistema bancario, che è una condizione fondamentale per la difesa del potere d'acquisto della moneta.

In Italia, per le ragioni che si sono analizzate nel paragrafo 13 di questo capitolo la Banca d'Italia non ha potuto efficacemente esercitare il controllo del mercato monetario. Può attribuirsi tale carenza della sua

funzione regolatrice al fatto che non ha potuto, dopo il 1936, compiere direttamente operazioni di sconto con la clientela privata? Pare di no, a giudicare dalle circostanze di fatto che determinarono la rigidità del saggio dello sconto, la neutralizzazione dei suoi effetti mediante la politica dei prezzi d'imperio, ecc. Il mercato era in fase di alta liquidità monetaria e la tecnica del risconto si rivelava di scarsa efficacia. La banca di emissione avrebbe dovuto operare con intenti deflazionistici, ma nessuno dall'alto voleva una politica di denaro caro. Se la Banca d'Italia avesse potuto farla, aveva due mezzi tecnici a sua disposizione. L'intervento sul mercato dello sconto, tramite il consorzio sovvenzioni su valori industriali e l'aumento dei saggi attivi stabiliti dal cartello bancario.

Pare superfluo soffermarsi sulla tecnica dell'intervento mediante il consorzio, perchè per questa via la banca aveva modo di agire direttamente sui privati imprenditori. È più interessante invece esaminare l'azione che ad essa era data di svolgere mediante il cartello bancario.

In linea di principio non è concepibile che si impedisca per legge all'istituto di emissione di avere rapporti diretti con la clientela privata, mentre è in atto la coalizione delle banche ordinarie, legate fra loro dal cartello dei saggi attivi e passivi. Viene meno così una delle condizioni fondamentali che legittimano la netta divisione del lavoro fra banca centrale e banche ordinarie. Se il cartello funziona, il mercato paga i saggi imposti dalla coalizione delle banche, senza che l'istituto di emissione abbia modo di rompere il monopolio. In Italia, però, dal 1937 il cartello bancario è stato disciplinato dall'Ispettorato, organo dello Stato. Il governatore della Banca d'Italia, avvalendosi della sua qualità di capo dell'Ispettorato, aveva modo di variare i saggi del cartello in conformità dell'indirizzo che di volta in volta la banca centrale intendeva di dare alla politica creditizia. Nelle particolari condizioni del mercato monetario italiano, dal 1937 in poi, cioè da quando il cartello è stato sottoposto al controllo dell'ispettorato, se la banca di emissione avesse potuto fare una politica di deflazione, più che contare sulla manovra dello sconto ufficiale, avrebbe dovuto operare attraverso l'aumento dei saggi attivi minimi fissati dal cartello. Si è detto che concorrevano altre circostanze contrarie alla deflazione, per cui questi strumenti non si usavano con tutto il rigore che il caso avrebbe richiesto; ma qui conviene rilevare che la banca di emissione disponeva dei mezzi tecnici per far sentire la sua influenza sul mercato monetario. Il cartello bancario che, come si è accennato sopra, è incompatibile in linea di principio con un sistema di netta specializzazione funzionale fra

banche ordinarie e banca di emissione, nel caso specifico, trattandosi di un cartello manovrabile dalla stessa banca centrale, poteva essere il mezzo più efficace per attuare la deflazione creditizia, semprechè l'organo di vigilanza fosse stato in grado di reprimere duramente le evasioni.

In tutt'altro modo si prospetta l'influenza del cartello quando si reputi necessario fare una politica di reflazione. La banca centrale ribassa il saggio dello sconto, ma le banche ordinarie possono non uniformarsi a questo indirizzo, volgendo a profitto proprio il minor costo del credito attinto all'istituto di emissione. Il cartello offre questa possibilità e la banca centrale, che non può fare operazioni dirette con la clientela privata, non ha modo di rompere il cartello. Si può obiettare che in Italia, allo stato attuale dei fatti, non si tratta di un cartello concordato dalle banche nel loro esclusivo interesse, ma di un cartello regolato dallo stesso istituto di emissione. È vero; ma il cartello, per i saggi attivi, stabilisce i minimi e non i massimi. Se la banca centrale vuol fare una politica di denaro a buon mercato, può ribassare i minimi di cartello, ma nessuno può impedire alle banche coalizzate di applicare saggi notevolmente superiori ai minimi. Una disciplina dei saggi massimi non è concepibile, senza il rischio di frustrare per altro verso gli scopi della reflazione, perchè le banche si limiterebbero a concedere credito ai soli clienti ai quali riterrebbero applicabili i saggi massimi prestabiliti, escludendo gli altri ai quali riterrebbero necessario richiedere saggi più elevati.

Quando si vuol fare una politica di denaro a buon mercato, l'intervento diretto dell'istituto di emissione è necessario. Lo conferma l'esperienza straniera, degli Stati Uniti nel 1934 e della Francia nel 1938 tanto per citare due casi, in cui quando si è voluta stimolare la congiuntura con una espansione di credito, le banche di emissione sono state chiamate ad operare direttamente o più intensamente con la clientela privata, proprio perchè le banche commerciali non rispondevano sufficientemente alle direttive della politica monetaria del governo. La coalizione delle banche è comunque di ostacolo al pieno sviluppo di una politica di reflazione e lo è ancora di più se la banca di emissione, dalla quale promana l'espansione creditizia, non può operare direttamente con la clientela privata. In regime di moneta inconvertibile siffatto ostacolo appare assai più deprecabile di quanto non risulti nell'opposta circostanza della moneta convertibile.

Per concludere: « deve permanere l'attuale divieto dello sconto diretto? » Non si può rispondere in via assoluta, se non come affermazione di principio, suscettibile però di deroghe nella sua concreta

attuazione temporale. In linea di principio, sì, a condizione che la concorrenza operi con la massima efficacia fra le banche commerciali. All'istituto di emissione tuttavia non deve essere preclusa la possibilità di intervenire direttamente sul mercato, anche mediante operazioni di sconto alla clientela privata, quando le circostanze lo rendano necessario. Il che significa che, anche stabilita una norma di legge contraria a tale intervento, il potere legislativo emani provvedimenti di deroga, tutte le volte che le condizioni del mercato impongano tali adattamenti. Il cartello dei saggi attivi, *regolato dall'istituto di emissione*, può essere efficace strumento di disciplina nelle fasi di deflazione. Quando occorresse passare all'opposto indirizzo della reflazione, il cartello dei saggi attivi dovrebbe essere abolito e nel caso si osservi che le banche continuino ad essere legate da accordi privati e segreti, non si potrebbe fare a meno di autorizzare la banca di emissione ad operare direttamente sul mercato dei prestiti, in concorrenza con le banche commerciali. La temporaneità di questi interventi non dovrebbe risultare incompatibile con l'esercizio della vigilanza da parte dello stesso istituto di emissione, ma, qualora l'incompatibilità emergesse in forme clamorose, si dovrebbe correggerla avendo presente che la funzione essenziale dell'istituto di emissione è di regolare il mercato monetario e non quella di organo ispettivo per il controllo dell'osservanza della legge da parte delle banche.

§ 17. — *Le anticipazioni.* — La legge bancaria non ha però vietato all'istituto di emissione di avere rapporti diretti con la clientela privata attraverso le operazioni di anticipazione, su pegno di titoli dello Stato o garantiti dallo Stato, su merci o su fedi di deposito di merci.

Si è posto il problema se non sussistano anche per queste operazioni i motivi che avevano indotto il nostro legislatore a vietare lo sconto diretto e fino a che punto esse possano consentire all'istituto di emissione di esercitare quell'azione calmieratrice del mercato dei prestiti, che in parte veniva ad indebolirsi col divieto dello sconto diretto.

I risultati della presente inchiesta hanno portato ad accertare opinioni nettamente contrastanti in proposito. Coloro che sono d'avviso che anche le anticipazioni ai privati dovrebbero essere inibite all'istituto di emissione non spiegano però i motivi che li inducono a prendere quel partito. Gli altri, che affermano nettamente di lasciare immutata la situazione attuale, espongono invece le loro ragioni. L'*Associazione Bancaria*, che è di questo avviso, avverte che « la facoltà della banca di emissione di fare anticipazioni ai privati può essere mantenuta,

in quanto risponde ad una funzione essenziale per l'andamento del mercato dei titoli di stato, che è integrata e non sostituibile da quella svolta nella stessa forma dalle aziende di credito ordinarie ». La stessa ragione è addotta anche da altri che si dichiarano favorevoli al mantenimento delle anticipazioni, aggiungendo che esse hanno efficacia calmieratrice del mercato dei prestiti.

Si conclude pertanto che all'istituto di emissione sia lasciata la facoltà di concedere anticipazioni su pegno anche alla clientela privata. L'uso, tuttavia, che l'istituto può fare di tale facoltà va subordinato alle necessità della politica congiunturale.

In via di principio, come già si è osservato per lo sconto cambiario, la banca di emissione, operante come banca di riserva in un sistema di moneta convertibile, dovrebbe limitare le proprie operazioni con la clientela privata per essere in grado, nei momenti di tensione del mercato, di trarre la massima espansione di credito dalla consistenza delle proprie riserve metalliche. Quando non vi sia l'obbligo di convertire i biglietti, si attenua il rigore di detto principio e la banca centrale è più libera di sviluppare le proprie operazioni d'impiego. Pare ovvio avvertire che tale sviluppo è sempre condizionato dall'impegno che ha l'istituto di emissione di agire come il supremo regolatore del mercato monetario. La politica delle anticipazioni, perciò, deve essere svolta in piena coerenza con la manovra dello sconto, con le operazioni sul mercato aperto e con quella complessa azione psicologica che la banca centrale esercita sulle aziende di credito per ottenere la partecipazione concorde dell'intero sistema bancario alla difesa del valore della moneta.

§ 18. — *La politica delle operazioni sul mercato aperto come mezzo per integrare la manovra dello sconto.* — Affinchè l'istituto di emissione possa esercitare la sua funzione di controllo del mercato monetario, si è detto sopra che, a parere di alcuni, gli strumenti di attuazione devono essere molteplici. Fra questi vi è anche la compra-vendita di titoli per assorbire o iniettare disponibilità monetarie nel mercato, a seconda delle circostanze. Esiste una possibilità teorica, per ogni banca di emissione, di esercitare la manovra monetaria anche in questo modo, ma il nostro scopo, nel porre la questione, è stato di stabilire se in Italia, per le particolari condizioni di ambiente, siffatta politica delle operazioni sul mercato aperto possa esercitarsi con la necessaria ampiezza, perchè effettivamente concorra con risultati positivi alla disciplina del mercato monetario.

L'opinione prevalente, tra quelle espresse su questo problema, è che tale manovra in Italia non si è fatta perchè di scarsa efficacia

e perchè non vi è l'attrezzatura necessaria. Poichè l'esperienza si potrebbe tentare, vi è chi propone che si istituisca un apposito ente, a carattere consortile fra le banche, che, coi suoi interventi sul mercato finanziario, dovrebbe attenuare le oscillazioni nei corsi dei titoli sia pubblici, che azionari e obbligazionari. Ma non è questo, evidentemente, lo scopo della politica delle operazioni sul mercato aperto, la quale, a seconda delle circostanze, per riuscire nel suo intento di influire sulla massa dei mezzi di pagamento a disposizione del mercato, può anche determinare sensibili oscillazioni nei corsi dei titoli. La difficoltà maggiore di siffatta politica, è che essa può essere costosa per l'istituto chiamato ad esercitarla e che forse non troverebbe neanche un'effettiva rispondenza ai suoi scopi, per la particolare struttura del nostro mercato finanziario. Resta, comunque, un mezzo di manovra che l'istituto di emissione può sperimentare, poichè nessuna questione di principio si oppone a che esso venga usato quando l'esperienza ne dimostri l'efficacia.

§ 19. — *Allo stesso fine si considera il caso di rendere obbligatorio il deposito presso l'istituto di emissione di una quota delle disponibilità delle aziende di credito.* — Fra i vari mezzi che l'istituto di emissione può adoperare per completare, insieme alla manovra del saggio dello sconto, la sua azione di controllo del mercato monetario, ve ne è un altro, oltre quelli già considerati, che viene suggerito da un'esperienza tentata negli S. U. A., sia pure con diversi intendimenti. Quando il mercato abbonda di disponibilità monetarie e l'aumento del saggio dello sconto non risulta sufficiente a frenare l'espansione creditizia, si può imporre alle banche di trasferire obbligatoriamente all'istituto di emissione una quota dei depositi raccolti, in modo da ridurre i mezzi a disposizione delle banche stesse, per indurle a restringere o a non espandere ulteriormente il credito al mercato. Questo sistema è stato adottato negli S. U. A. non ai fini del controllo della circolazione, ma per la tutela dei depositi raccolti dalle banche. È stato anche introdotto da noi, col medesimo intento, dal R. decreto-legge 6 novembre 1926, n. 1830, che dettava le norme regolamentari per la tutela del risparmio. All'art. 15 di quel decreto si stabiliva l'obbligo, per le aziende di credito che avessero depositi superiori a venti volte l'ammontare del patrimonio, di investire l'eccedenza in titoli dello stato o garantiti dallo stato, da depositarsi presso l'istituto di emissione, oppure di versare l'eccedenza stessa in un conto corrente fruttifero presso l'istituto medesimo, entro il termine di sei mesi dalla constatazione dell'eccedenza.

A questo provvedimento, ispirato alla necessità di tutelare il risparmio dei depositanti, se ne sono aggiunti altri in epoche più recenti,

col fine precipuo però di devolvere al finanziamento della tesoreria dello stato una parte dei depositi bancari.

Nel gennaio del 1943, l'Ispettorato per l'esercizio del credito e la difesa del risparmio emanava una disposizione con la quale si faceva obbligo alle aziende di credito, che avessero una massa fiduciaria superiore ai 100 milioni di lire, di versare all'istituto di emissione, in conto corrente disponibile, il 75 % dell'incremento mensile dei depositi.

Successivamente, con decreto ministeriale del 27 febbraio 1944, furono istituiti, presso le filiali della Banca d'Italia nelle regioni liberate, conti correnti vincolati a 3 e a 4 mesi, rispettivamente al saggio del 4 e 4,50 %. Il provvedimento è tutt'ora in atto in tutte le regioni d'Italia.

A differenza del ricordato provvedimento del novembre 1926, lo scopo di queste ultime misure, quella del gennaio 1943 e del febbraio 1944, non è stato di tutelare il risparmio dei depositanti, ma di convogliare al tesoro dello stato, per il tramite dell'istituto di emissione, l'aumento dei depositi bancari derivante dall'inflazione monetaria. Esse si possono ricondurre nell'ambito della complessa politica del circuito monetario, adottata in tempo di guerra, per frenare l'espansione della circolazione, che derivava dal finanziamento straordinario della tesoreria.

È un'esperienza che si è fatta in tempi eccezionali, ma qualcuno ha suggerito che essa si possa ripetere, nell'intento però di manovrare la circolazione, anche quando, cessate le esigenze straordinarie del tesoro, abbia a manifestarsi per altre circostanze, che pur non mancano nei periodi così detti normali, una eccessiva liquidità delle banche. L'organo di vigilanza, che segue attentamente le variazioni strutturali dei bilanci delle aziende di credito, dovrebbe stabilire di tempo in tempo e secondo adeguati indici di liquidità, in quale misura i depositi bancari, che risultino eccedenti rispetto alle normali possibilità d'impiego delle banche, andrebbero ceduti all'istituto di emissione, allo scopo d'infrenare un'eccessiva espansione del credito.

È bene subito rilevare che il caso or ora prospettato sembra alquanto ipotetico per il nostro paese. In tempi cosiddetti normali, quando cioè non è in atto una sensibile inflazione monetaria, è difficile che si formino presso le nostre aziende di credito, come fenomeno di rilevanza generale, eccedenze di disponibilità liquide in misura tale da richiedere l'intervento repressivo dell'istituto di emissione. Qualora ciò accadesse, il fatto starebbe a denotare che le banche applicano saggi attivi molto elevati, tali cioè da non consentire l'assorbimento del risparmio che si accumula nelle loro casse. Il problema pertanto

starebbe nel trovare il modo di ripristinare l'equilibrio fra disponibilità e impieghi e la via da seguire sarebbe la riduzione dei saggi attivi, che tornerebbe vantaggiosa allo sviluppo dell'attività economica del paese. Non vi sarebbe ragione di riversare all'istituto di emissione, con i relativi oneri, i capitali monetari che, in tali circostanze, le banche dimostrerebbero di non sapere proficuamente investire.

Se il caso qui prospettato può avere una ragion d'essere, per rimanere aderenti alla realtà economica del nostro paese, non lo si può configurare che come stato di fatto conseguente ad un periodo di inflazione monetaria. Il metodo delle riserve obbligatorie presso l'istituto di emissione rientrerebbe perciò fra i mezzi che possono essere adottati per condurre una politica di deflazione. È solo sotto questo profilo che esso viene qui esaminato.

Posto che si adotti tale sistema, sorge subito il problema su chi deve ricadere l'onere degli interessi che le banche pagano ai depositanti. Non si può fare a meno di reintegrare le aziende di credito del costo che esse sopportano per la raccolta dei depositi che devono poi riversare all'istituto di emissione. Può l'istituto di emissione assorbire nel proprio conto economico l'interesse che deve corrispondere alle aziende depositanti? Il problema è sorto infatti per i depositi vincolati che ora raccoglie la Banca d'Italia, in seguito alle citate disposizioni del gennaio 1943 e del febbraio 1944 e si è potuto risolvere mediante una convenzione fra banca e tesoro, che accolla a quest'ultimo l'onere dell'interesse su tali depositi (1).

Non si può pensare alla possibilità di proficui investimenti, da parte dell'istituto di emissione, dei depositi che ad esso pervengono sotto

(1) Al 31 dicembre 1945, i conti correnti vincolati a favore delle aziende di credito presso la Banca d'Italia presentavano i seguenti saldi creditorii:

conti correnti con preavviso di otto giorni (al saggio d'interesse del 2,50 %)	50,8 milioni
conti correnti con preavviso di 15 giorni (al 3 %) e altri conti allo stesso saggio	20.928,3 »
conti correnti vincolati a 4 mesi (al 4 %)	6.572,8 »
conti correnti vincolati a 6 mesi (al 4,50 %)	92.622,9 »
TOTALE ...	<u>120.174,8</u> milioni

(dalla *Relazione del governatore all'adunanza generale dei partecipanti*, anno 1945, pag. 79).

Nella relazione è detto che «l'istituzione di questi conti correnti vincolati risponde a due esigenze: di convogliare al tesoro dello stato la parte più cospicua possibile della massa fiduciaria e, contemporaneamente, di offrire agli istituti di credito la possibilità di un impiego remunerativo, a carico del tesoro, senza rinunciare alla liquidità dell'impiego, liquidità che le banche riconoscono derivare dalla intermediazione dell'istituto di emissione».

forma di riserve obbligatorie. Dato lo scopo essenzialmente deflazionistico di tale trasferimento di mezzi monetari, se l'istituto di emissione tentasse di reimpiegarli, non farebbe che immettere nuovamente sul mercato quei segni monetari considerati in eccesso. Per conseguire una effettiva deflazione non vi sarebbe perciò che la «sterilizzazione» temporanea delle eccedenze monetarie da parte dell'istituto di emissione.

È per queste considerazioni che sono da respingere le opinioni espresse da coloro che, ritenendo adottabile la pratica di manovrare la circolazione attraverso l'assorbimento di una quota dei depositi raccolti dalle banche, affermano la necessità del reimpiego di tali mezzi, non fosse altro per ripagare l'istituto di emissione dell'interesse che, a sua volta, deve corrispondere alle aziende tenute alla cessione obbligatoria di una parte dei loro depositi. Vi è chi ne propone l'impiego in titoli dello stato e chi addirittura propugna di indirizzarli al mercato finanziario, per finanziamenti a medio e a lungo termine. A parte la considerazione di carattere generale, che ogni forma di reimpiego sarebbe contro lo scopo deflazionistico di tale procedura, è da respingersi in ogni caso l'utilizzo in investimenti a medio e a lungo termine, che darebbe luogo alla pericolosa asimmetria temporale tra depositi e investimenti. Non bisogna dimenticare che si tratta di giacenze monetarie raccolte dalle banche sotto forma di depositi, i cui titolari possono chiederne in ogni momento il rimborso. Qualunque reimpiego che non fosse prontamente mobilizzabile, potrebbe creare gravi imbarazzi alle banche e determinare un'ulteriore inflazione, nel momento in cui si verificasse una spontanea ripresa degli investimenti da parte dei privati.

Si può pertanto concludere che anche se, come espediente di natura deflazionistica, nel caso circoscritto di una situazione di eccessiva liquidità bancaria derivante dall'avvenuta inflazione monetaria, il metodo dell'assorbimento da parte dell'istituto di emissione di una quota dei depositi raccolti dalle aziende di credito appare possibile, è da escludere che i mezzi così raccolti possano essere reimpiegati dall'istituto di emissione. Resta tuttavia da rispondere al quesito se l'onere dell'interesse su tali depositi debba gravare sull'istituto di emissione, ma la risposta dipende dai criteri ai quali deve conformarsi la gestione di detto istituto.

§ 20. — *I criteri che devono informare la gestione dell'istituto di emissione.* — Questo problema è stato posto al n. 9 del questionario n. 1, quando si è domandato:

« data la sua funzione d'interesse pubblico, è necessario che la Banca d'Italia segua nella sua gestione criteri privatistici, (nel senso

che debba preoccuparsi in ogni caso dell'equilibrio fra costi e ricavi) oppure si può consentire che essa agisca con maggiore elasticità, anche se la sua gestione dovesse risultare passiva? In tale evenienza, dato che utili eccedenti vanno al tesoro, deve il disavanzo dell'istituto di emissione essere finanziato dal tesoro, quando le riserve dell'istituto stesso siano scese ad un limite fissato? ».

Il quesito ha ricevuto risposte che, nella quasi totalità, affermano che la gestione dell'istituto di emissione può essere svincolata dai criteri rigorosamente privatistici. Data la sua preminente funzione d'interesse pubblico, si ammette che, pur dovendo la sua gestione uniformarsi, in linea di massima, alla necessità di mantenere l'equilibrio del proprio bilancio, non si esclude che possa anche andare incontro a perdite che siano rese inevitabili dal raggiungimento di fini che trascendono il suo limitato interesse aziendale. Tali perdite, si aggiunge, possono ricadere sul bilancio dello stato, sia pure con tutte le cautele necessarie per evitare che il principio di collettivizzare gli oneri scaturiti da interventi richiesti dal pubblico interesse, non abbia a degenerare in una più vasta sanatoria di perdite di altra natura. È in vista di questo pericolo che altri sostengono, contro l'opinione prevalente, che l'istituto di emissione dovrebbe continuare ad essere amministrato senza perdite rimborsabili dal tesoro, perchè, « una volta ammesso il principio di una gestione deficitaria, non si sa dove si andrebbe a finire ». È un motivo di preoccupazione, tuttavia, che non è specifico al caso in esame, ma esiste per tutte le gestioni pubbliche.

Nonostante che una minoranza di interpellati abbia risposto in senso nettamente contrario al principio che le perdite dell'istituto di emissione debbano ricadere sul bilancio dello stato, va osservato che anche le risposte a questo quesito sono risultate insufficienti alla completa chiarificazione del problema. Bisogna convenire che qualora il risultato economico della gestione della banca centrale, che è espresso dal suo conto perdite e profitti, venisse a perdere la sua importanza segnaletica — e tale sarebbe l'effetto che seguirebbe all'ammissione che le perdite dell'istituto di emissione devono ricadere sul bilancio pubblico — non si avrebbe più alcun criterio positivo per giudicare della efficienza con la quale il supremo organo del sistema bancario adempie alla sua funzione di regolatore del mercato monetario. Che questa sia una funzione di pubblico interesse non giustifica affatto che l'esercizio di essa possa determinare gestioni economicamente passive. Se il bilancio dell'istituto di emissione si chiude in perdita, vuol dire che la sua attività rivolta alla creazione di mezzi di pagamento e di titoli di credito si svolge ad un costo superiore al rendimento che quei servizi

possono dare. Data la natura specifica di tale attività, il risultato definitivo della gestione passiva della banca di emissione è un attentato alla stabilità del valore della moneta, il che significa che la banca centrale è venuta meno al suo impegno di difendere il potere di acquisto dell'unità monetaria. Ammettere che le perdite dell'istituto di emissione debbano ricadere sull'erario, significa far pagare alla collettività gli errori commessi dagli amministratori della banca o da coloro che con la loro autorità hanno spinto gli amministratori ad operare secondo erronei precetti. In tal caso, la collettività è chiamata a pagare una duplice imposizione: l'una, che deriva dalla flessione del valore della moneta; l'altra, immediatamente più visibile e misurabile, che consiste nel fornire all'erario i mezzi per rimborsare le perdite dell'istituto di emissione. Quali arbitrarie redistribuzioni di oneri e di ricchezze scaturiscano di siffatte collettivizzazioni non è qui il caso di dire in esteso. Conviene invece ribadire il principio che anche la gestione della banca di emissione non deve sottrarsi al criterio dell'utile o del bilancio in pareggio, perchè solo in tal caso si può avere la certezza che la distribuzione del credito segue la linea della massima produttività. Quando l'istituto di emissione fosse chiamato a compiere operazioni straordinarie, per fronteggiare sfavorevoli andamenti congiunturali non imputabili direttamente alla sua condotta, il suo intervento dovrebbe essere regolato da speciali convenzioni col tesoro, in modo che l'onere che ne possa derivare sia chiaramente accertabile per essere attribuito all'erario, affinchè si conosca il carico fiscale che la collettività deve sopportare per gli errori della politica monetaria.

§ 21. — *Necessità di regolare sempre mediante una legge il limite del credito che l'istituto di emissione può concedere al tesoro.* — Le conclusioni alle quali si è pervenuti nel paragrafo precedente valgono anche a chiarire la questione se il tesoro possa a suo arbitrio aumentare il suo ricorso al credito dell'istituto di emissione. Opinioni concordi si sono raccolte sulla necessità che il limite massimo dei crediti al tesoro e le eventuali modifiche di tale limite siano sempre stabiliti per legge, anche quando il governo abbia ricevuto poteri straordinari dal parlamento.

Ma l'ammettere che le autorizzazioni debbano sempre essere date per legge non significa che gli organi legislativi possano, con la loro approvazione, dare luogo ad una politica di largo indebitamento dello stato verso l'istituto di emissione. Ogni eccesso in questo senso ha, prima o poi, la sua sanzione nell'abbandono della parità monetaria. È questo un evento, che per essere di eccezionale gravità per la stabilità economica e sociale del paese, non si può lasciare all'arbitrio dei paria-

CAPITOLO II

L'ISTITUTO D'EMISSIONE

L'ordinamento giuridico ed amministrativo della Banca d'Italia.

§ 1. — *La figura giuridica dell'Istituto e la costituzione del suo capitale.* — La Banca d'Italia è l'unico istituto di emissione autorizzato dalla legge ad emettere biglietti di banca.

Col R. decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, la Banca d'Italia, da privata società per azioni, è stata trasformata in istituto di diritto pubblico. Il suo capitale, di 300 milioni di lire, in quote nominative di L. 1000 ciascuna, può appartenere esclusivamente a casse di risparmio, a istituti di credito e banche di interesse nazionale a istituti di previdenza; a istituti di assicurazione.

Al 31 dicembre 1945 le 300 mila quote di partecipazione al capitale risultavano così suddivise:

Casse di risparmio	N.	78	aziende per quote	N.	178.000
Istituti di credito di diritto pubblico e banche d'inte- resse nazionale	»	II	»	»	75.500
Istituti di previdenza	»	I	»	»	15.000
Istituti di assicurazione ...	»	IO	»	»	31.500
TOTALE PARTECIPANTI ..	N.	<u>100</u>	»	»	N. <u>300.000</u>

Il possesso delle quote di partecipazione risultava quindi per il 59,3 % a casse di risparmio; per il 25,2 % a istituti di credito di diritto pubblico ed a banche di interesse nazionale; per il 5 % a istituti di previdenza e per il 10,5 % a istituti di assicurazione.

§ 2. — *Gli organi amministrativi.* — Gli organi amministrativi e direttivi della banca sono:

- 1° l'assemblea generale dei partecipanti;
- 2° il consiglio superiore e il comitato del consiglio superiore;
- 3° il governatore, il direttore generale e il vice-direttore generale.

A questi organi competono i poteri dell'istituto.

menti legiferanti. Vi sono esempi di legislazioni straniere che limitano i poteri del governo e del potere legislativo in fatto di revisioni della parità monetaria. La legge svizzera sulla banca di emissione, del 7 aprile 1921, per citare un caso, stabilisce esplicitamente che il Consiglio federale può decretare il corso legale dei biglietti, o la sospensione della convertibilità, limitatamente al caso di necessità in tempo di guerra. Poichè l'aumento delle anticipazioni al tesoro costituisce il prodromo dell'inflazione monetaria, occorre che anche le autorizzazioni che il parlamento può dare al governo, in materia di anticipazioni da chiedere alla banca di emissione, siano circoscritte per legge entro limiti di ampiezza tale da non compromettere la stabilità monetaria.

Concordi opinioni si sono raccolte, inoltre, sulla necessità che vi sia il più rigoroso accertamento delle spese sostenute dall'istituto di emissione nell'espletamento di servizi per conto del tesoro, per quanto, hanno osservato alcuni, la cosa dovrebbe essere già in atto, per la separazione dei servizi esistente nell'ambito dello stesso istituto di emissione.

§ 22. — *Se la Carta costituzionale debba affermare principi relativi all'ordinamento dell'istituto di emissione.* — Sull'opportunità che la carta costituzionale affermi principi sull'ordinamento dell'istituto di emissione o indichi i limiti dell'ingerenza del governo nella sua politica, la maggior parte delle opinioni è di avviso contrario, sostenendo che tale materia bisogna lasciarla alla competenza degli ordinari organi legislativi, ai quali spetta il compito di regolarla secondo le mutevoli contingenze storiche. Chi ammette che la carta costituzionale statuisca anche sulla banca centrale, chiede una generica affermazione del principio che il governo ha l'alta direttiva e la vigilanza sull'istituto di emissione, « senza ingerenza diretta e responsabilità nella sua gestione », mentre altri dicono che la « carta » potrebbe limitarsi ad affermare che la banca di emissione deve essere nazionalizzata, lasciando libero il governo di adottare le necessarie varianti.

Sembra tuttavia raccomandabile che nella carta costituzionale, sia affermato il principio che l'istituto di emissione ha il preciso dovere di difendere il valore della moneta e che il rispetto di tale principio sia circondato delle più ampie garanzie costituzionali.

CAPITOLO III

LE AZIENDE DI CREDITO ORDINARIO

L'ordinamento giuridico delle aziende di credito.

§ I. — *L'azienda di credito nei concetti fondamentali della legislazione bancaria.* — L'esercizio dell'attività bancaria è disciplinato da un ordinamento legislativo stabilito nelle sue linee fondamentali con la legge elaborata nel 1936-37, che ha successivamente subito alcune modifiche. Tale legge, che si è sostituita a quella del 1926 per la tutela del risparmio, è stata concepita dopo che le conseguenze della crisi mondiale del 1929-31 avevano indotto molti Paesi ad attuare delle riforme bancarie ispirate tutte al concetto di una più complessa e rigorosa disciplina dell'attività bancaria da parte di organi statali, traendo profitto dalle esperienze compiute in tali Paesi, sicchè all'epoca della sua emanazione rappresentò un atto importante anche dal punto di vista del diritto comparato, e servì poi di base per altre legislazioni bancarie successivamente emanate o riformate in vari Stati.

Il suo contenuto è stato esaminato nel primo capitolo del presente rapporto dal punto di vista esterno, generale della vigilanza e direzione del credito. In questo capitolo si crede necessario darne qualche cenno che la illustri in modo specifico dal punto di vista delle aziende di credito e della loro attività.

Concettualmente la legge bancaria si basa sull'affermazione che la raccolta del risparmio fra il pubblico sotto ogni forma e l'esercizio del credito sono « funzioni di interesse pubblico » e come tali giustificano e richiedono una particolare disciplina da parte dello Stato.

Non più dunque la sola raccolta del risparmio, già disciplinata, principalmente a scopo di difesa del risparmiatore dai rischi inerenti all'amministrazione fiduciaria dei depositi, dalla legge del 1926, ma anche l'esercizio del credito viene regolato dal pubblico potere per i riflessi di generale interesse che sono insiti in tale attività. Con ciò tanto la sfera delle operazioni passive quanto quella delle operazioni attive ricadono sotto le norme di controllo tecnico e giuridico di

carattere preventivo e successivo, il che comporta l'assoggettamento dell'impresa bancaria (1) nel suo complesso ad un organico regime di vigilanza.

Ciò, mentre implica una minore libertà di movimenti e di iniziativa dell'azienda di credito nello svolgimento della sua attività in confronto alle imprese operanti in altri settori economici, fornisce d'altro lato un complesso di garanzie che, anche quando detta azienda conservi la sua natura giuridica privatistica, ne fanno un soggetto economico e giuridico nettamente identificato ed assistito da garanzie, al quale il legislatore ha in qualche circostanza riconosciuto una posizione particolare. Valga come esempio il regio decreto-legge 23 aprile 1943, n. 286, che ha riconosciuto, con un complesso di norme procedurali e cautelative, ai documenti compilati dalle aziende di credito il valore di elementi di prova ai fini del risarcimento dei danni di guerra rispetto ai titoli di Stato.

Il profilo rilevato è fondamentale per la comprensione e l'esame di molti problemi dell'ordinamento creditizio; esso involge fra l'altro una indubbia attenuazione della differenziazione istituzionale già esistente fra banche e casse di risparmio: l'attribuzione alle une e alle altre della comune qualifica di aziende di credito vale a ravvicinarne taluni peculiari aspetti tecnici, economici e giuridici che prima si prospettavano in luce contrastante.

Se poi, oltre che l'azienda in sé, se ne considera l'attività, si osserva che la definizione delle tipiche funzioni bancarie come « funzioni di interesse pubblico » implica che esse vengono esercitate indifferentemente da organismi di diritto pubblico e da organismi di diritto privato; alla accennata differenziazione che esiste fra i primi ed i secondi dal punto di vista istituzionale ed organico non corrisponde una discriminazione giuridica agli effetti funzionali, giacchè la disciplina della legge ha per oggetto la funzione esercitata, indipendentemente dalla qualità degli organismi che la esercitano. Ciò non significa naturalmente una identificazione, che sarebbe falsa ed errata, della sfera di azione degli uni e degli altri organismi, bensì consente di affermare che per il settore di comune attività, cioè in quanto essi compiano le stesse operazioni, sono accomunati dalla stessa qualità e dall'identico regime di aziende di credito. Così il sistema della legge, largamente permeato

(1) Come noto, secondo la terminologia del vigente codice civile dovrebbe adottarsi nel senso qui indicato la denominazione di « impresa ». Si continuerà invece nel seguito ad adottare il termine « azienda di credito » accolto nella legge bancaria, perchè praticamente tuttora di uso generale.

da principî pubblicistici, intende rispettare l'iniziativa privata e conciliare le norme di controllo con le esigenze di un efficiente svolgimento della attività creditizia, ponendo tutti gli istituti sullo stesso piano, e quindi facendoli operare sotto uno stimolo ugualmente vivo, ai fini del perfezionamento tecnico e dello sviluppo economico, in condizioni di equa parità formale.

Coerentemente con tale impostazione, le funzioni attribuite all'organo di vigilanza si riassumono in un concetto di controllo dell'operato delle aziende, ed in qualche caso di indirizzo della loro attività, da stabilirsi in armonia con la politica del Tesoro e dell'Istituto di emissione, escludendo per altro in via normale un intervento nella amministrazione delle aziende stesse. Rimangono pertanto salve ed integre così la responsabilità giuridica degli organi amministrativi delle aziende come la responsabilità economica di tutti coloro — azionisti, depositanti, clienti — che entrano in rapporto con esse, nè potrebbe concepirsi, dopo i gravosi interventi dovuti compiere dallo Stato nel settore bancario, l'istituzione di un sistema che allo Stato addossasse non soltanto la vigilanza, ma anche la responsabilità diretta dell'esercizio del credito.

Altre importanti caratteristiche del nostro ordinamento creditizio sono:

a) l'unitarietà degli organi di controllo per tutte le aziende — attuata con l'accentramento nell'Ispettorato del credito sul piano esecutivo e nel Comitato dei ministri su quello deliberativo dei poteri prima spettanti ad organi diversi, e mantenuta col successivo trasferimento al Tesoro dei poteri dell'Ispettorato ed al suo Ministro di quelli del Comitato — circostanza questa essenziale ai fini di quella parità di condizioni per tutte le aziende di credito cui si è accennato sopra;

b) l'attribuzione della funzione di vigilanza all'istituto di emissione, i cui organi periferici hanno assunto col 1936 la figura di organi periferici dell'Ispettorato, e che ha poi avuto a tale fine una delega legislativa del Tesoro, a riconoscimento del carattere precipuamente tecnico della funzione da esercitare e della specifica competenza della Banca d'Italia in materia;

c) il conferimento alle aziende ed ai lavoratori del credito, attraverso la legittima rappresentanza attribuita alle loro Organizzazioni nel Comitato consultivo del credito, della possibilità di essere consultati e di esprimere preventivamente il proprio parere sui provvedimenti ed indirizzi di politica creditizia.

Anche questa circostanza è di molto rilievo, in quanto vale a porre i rapporti fra gli organi di direzione e vigilanza e le aziende

su un piano di collaborazione, di convergenza di intenti attraverso una disciplina e un indirizzo consapevolmente prescelti, anzichè su quello di una rigida e burocratica applicazione di volontà estranee, che, specie in un campo altamente qualificato sotto il profilo tecnico come quello creditizio, sarebbe pregiudizievole ai fini di interesse generale. Soppresso il Comitato predetto, rimane attualmente una sostanziale lacuna nel sistema, e l'esigenza da soddisfare è stata largamente avvertita traducendosi nelle proposte relative alla costituzione di un Comitato o Consiglio del credito, di cui si è trattato nel cap. I del presente rapporto;

d) il principio della separazione del credito ordinario a breve termine, esercitato con risparmio raccolto a vista od a breve termine, dal credito mobiliare e dalle altre forme di credito a media e lunga scadenza, esercitato con fondi raccolti a termine corrispondente, è nettamente, anche se non esplicitamente, sancito dalla legge, la quale adotta sistemi diversi, se pur coordinati, per attuare il controllo nei due campi. I confini fra l'uno e l'altro non sono rigidamente determinati, ed in pratica la natura e la destinazione del credito, più che la sua durata formale, possono servire a stabilire una discriminazione.

I recenti indirizzi maturati in questo campo mostrano che, se la separazione fra i due settori creditizi è perfettamente chiara dal punto di vista teorico, in pratica le esigenze della realtà economica sono tali da stabilire rapporti di reciproca collaborazione, di iniziativa e di intese fra le aziende dell'uno e dell'altro settore. Il che non può non avere la sua influenza anche ai fini di un ulteriore passo verso l'unificazione degli organi e dei sistemi di controllo e di direzione per attuare anche qui quel coordinamento e quella organicità di criteri che sono essenziali per l'efficienza del sistema non meno che per l'attività delle aziende.

Questo principio, introdotto soprattutto a scopo di eliminazione di rischi, ha una notevole importanza anche al fine di assicurare un ordinato svolgimento dell'attività bancaria ponendo appropriati confini all'esplicazione della concorrenza. Rientra in parte nello stesso concetto anche il divieto fatto all'Istituto di emissione di compiere operazioni di sconto con privati, onde eliminare la competizione con le aziende di credito controllate e svilupparne invece la tipica funzione di banca delle banche;

e) completano il profilo dell'ordinamento giuridico dell'azienda di credito, con peculiari interferenze di ordine pubblicistico:

l'Istituto dell'amministrazione straordinaria, consistente nella concentrazione dei poteri di gestione in commissari nominati dall'or-

gano di vigilanza, subordinati allo stesso e controllati da un comitato di sorveglianza che tutela l'interesse dei soci;

la facoltà, accordata ai commissari previa autorizzazione dell'organo di vigilanza, di sospendere i pagamenti delle passività per un periodo massimo di sei mesi, senza tuttavia implicare una cessazione di pagamenti agli effetti fallimentari;

le norme particolari che regolano i procedimenti di fusione ed incorporazione prescindendo dalla delibera dell'assemblea e imponendo l'intervento dell'organo di vigilanza;

le speciale procedura concorsuale d'indole amministrativa, da attuarsi con decreto di messa in liquidazione, o previa revoca dell'autorizzazione all'esercizio del credito, o sul presupposto di una sentenza dichiarativa dello stato di cessazione dei pagamenti.

§ 2. — *I vari tipi di aziende di credito.* — Rientrano nel concetto generale di azienda di credito i vari tipi classificati dall'art. 5 della legge bancaria, dei quali si richiamano brevemente le principali caratteristiche:

a) *Istituti di credito di diritto pubblico.* — Sono persone giuridiche pubbliche, e precisamente fondazioni, con carattere istituzionale. Consistono di un patrimonio conferito originariamente da privati, a scopo di liberalità, o dallo Stato o da altri enti pubblici, e accresciuto con l'accumulazione di utili di esercizio, e sono caratterizzati dalle finalità di carattere pubblico assegnate in modo esclusivo e determinato all'attività che svolgono, anche se formalmente e sostanzialmente identica a quella esplicita dalle aziende private. Questi istituti sono retti da statuti e regolamenti che in parte traggono la loro origine da antiche tradizioni e dalla volontà dei fondatori, e riflettono la particolare formazione storica del singolo istituto; la loro organizzazione e le attribuzioni dei loro organi amministrativi e direttivi rientrano nella sfera di applicazione del diritto pubblico.

Sono istituti di credito di diritto pubblico i Banchi di Napoli e di Sicilia, il Monte dei Paschi di Siena, l'Istituto di San Paolo di Torino e la Banca Nazionale del Lavoro; per i primi quattro il carattere di ente morale trae origine dalla loro costituzione, dalle finalità e dalla tradizione, mentre per la Banca Nazionale del Lavoro sembra che l'attribuzione della qualifica di Istituto di diritto pubblico contenuta nello statuto tenga conto soprattutto della circostanza che partecipante al capitale per la quasi totalità, è il Tesoro dello Stato, e delle sue finalità nel campo sociale, mentre i rapporti col personale non hanno quella stabilità di impiego che è propria degli altri Istituti.

b) *Banche d'interesse nazionale*. — Manca anche nel codice civile (art. 2461) una precisazione di carattere autentico della portata giuridica di questa denominazione, sancita dall'art. 25 della legge bancaria, la quale, come noto, fu sostituita, ad evitare equivoci di interpretazione, a quella di « banche di diritto pubblico » adottata nella prima formulazione della legge bancaria. Sono banche d'interesse nazionale quelle che, costituite in forma di società per azioni ed aventi filiali in almeno 30 provincie, siano riconosciute tali con decreto reale.

È dunque una circostanza di ordine puramente pratico — quella di operare in almeno trenta provincie — che conferisce all'azienda il requisito necessario per entrare in questa categoria. La quale, secondo la più autorevole dottrina, non si differenzia sostanzialmente, dal punto di vista giuridico, da quella delle altre aziende di credito. Non viene dunque mutata la loro natura di enti di diritto privato, anche se la particolare rilevanza della loro attività economica abbia consigliato il legislatore a stabilire per esse una apposita disciplina riguardo alla approvazione dello statuto ed all'obbligatoria appartenenza a enti o cittadini italiani delle azioni, le quali non possono essere che nominative. E nemmeno sembra possano rientrare nella categoria degli enti privati esercenti pubbliche funzioni.

Sono banche d'interesse nazionale la Banca Commerciale Italiana, il Credito Italiano ed il Banco di Roma, cioè le tre maggiori banche di credito ordinario.

c) *Aziende di credito in genere*. — Sono considerate in una stessa categoria, dalla legge bancaria, indipendentemente dalla forma giuridica con cui sono costituite: ditte individuali, società semplici, in accomandita o per azioni, ed anche cooperative. Ad esse si riferisce in modo generale l'ordinamento di cui si sono delineati taluni punti salienti nel paragrafo precedente.

È da rilevare soltanto che nessuna discriminazione giuridica viene fatta dalla legge bancaria fra le banche popolari (cooperative) e le altre: le prime sono soltanto disciplinate in modo speciale dalle norme del codice comuni alle imprese cooperative, e da statuti che si adeguano in genere ad uno statuto-tipo riflettente le particolari finalità economico-sociali che esse perseguono con la loro attività.

Nell'attuale ordinamento giuridico sembra di poter considerare superata la consuetudine di riconoscere come caratteristica distintiva delle aziende classificate in questa categoria in confronto alle altre la circostanza di perseguire con la propria attività un fine di lucro. La remunerazione variabile assegnata al capitale privato conferito per la loro costituzione non appare infatti più sufficiente a giustificare tale

caratteristica, al momento che l'attività dell'impresa nel suo insieme risponde come finalità ad un interesse pubblico ed è disciplinato da norme così precise e assoggettata a controlli così ampi come quelli previsti dalla legge bancaria. Il capitale proprio è divenuto ormai una quota ben modesta dei mezzi con i quali l'impresa bancaria svolge la sua funzione creditizia; questa funzione, con le utilità dirette ed indirette, sia pure di carattere privatistico, che procura alla collettività ha, senza dubbio, assunto importanza prevalente, anche nei confronti dei privati che hanno conferito il capitale, rispetto all'entità delle remunerazioni che se ne possono attendere: sicchè il « lucro » dell'azionista è manifestamente passato dal rango di finalità determinante a quella di una caratteristica organizzativa e funzionale dell'impresa.

Il fatto che le Banche popolari, delle quali non occorre ricordare le finalità di ordine economico-sociale e di interesse collettivo che hanno ispirato la loro benefica diffusione, siano incluse dalla legge, senza discriminazione alcuna, tra le aziende di credito ordinario, avvalorata tale concezione la quale, mentre riconosce in pieno la indiscussa natura privatistica delle aziende di credito, ne contesta il carattere speculativo, che è divenuto anacronistico nell'ordinamento vigente.

d) *Casse di risparmio*. — Sono persone giuridiche di diritto pubblico aventi particolari caratteristiche, che si propongono di favorire la formazione del risparmio e di trovare ad esso conveniente collocamento. Sono fondate da associazioni di persone o da enti morali e sono disciplinate, oltre che dalla legge bancaria, da una legislazione speciale.

Si rinvia per una trattazione approfondita all'apposito capitolo.

e) *Monti di credito su pegno*. — Sono enti che si propongono come attività fondamentale di concedere prestiti di importo anche minimo, a miti condizioni, con garanzia di pegno su cose mobili; quelli tra essi che raccolgono un rilevante ammontare di depositi fruttiferi sono classificati di prima categoria e assimilati ai fini della disciplina legislativa alle casse di risparmio. Gli altri sono disciplinati da una legge speciale che ne ha accentuato il profilo creditizio in confronto a quello benefico, e li ha sottoposti all'unico organo di vigilanza di tutte le aziende di credito.

f) *Casse rurali*. — Sono società cooperative, a garanzia limitata o in nome collettivo, aventi per principale oggetto l'esercizio del credito a favore di agricoltori e di artigiani. Hanno una particolare tradizione di diffusione nei minori centri rurali e sono disciplinate, oltre che dalla legge bancaria ordinaria, dal Testo unico del 1937.

Si ritiene utile completare il quadro tracciato delle varie categorie di aziende di credito con l'indicazione di alcune cifre sulla loro consistenza numerica ed organizzativa e sul volume dei mezzi amministrati, riferiti al 1936 ed al 1945, onde porne in evidenza, sia pure sinteticamente, anche i principali aspetti dinamici (tav. I).

§ 3. - *Elasticità del sistema di controllo dell'attività bancaria.* — Il sistema di disciplina dell'attività bancaria comprende norme legislativamente definite e compiute, da osservarsi dalle aziende in via permanente, e un complesso di facoltà discrezionali attribuite all'organo di controllo: queste ultime sono assai vaste e numerose, tanto da dare al sistema la caratteristica di una notevole possibilità di variazione entro certi limiti, secondo le circostanze. Dato il carattere dinamico, evolutivo dei fenomeni e delle situazioni da regolare nel campo del credito e data la minuziosità di certe prescrizioni, è giustificato che la disciplina normativa abbia un certo grado di elasticità per consentire la necessaria rapidità negli adeguamenti. Ciò accresce l'importanza delle attribuzioni degli organi di controllo, ne accentua la responsabilità e li stimola ad assicurarsi una costante, aggiornata conoscenza dell'attività delle aziende e della situazione del mercato.

Il controllo sulle aziende di credito ordinario si attua principalmente con i mezzi seguenti:

a) *autorizzazione all'esercizio del credito*, da richiedersi all'organo di controllo sia per la costituzione di aziende e l'inizio di operazioni, sia per l'apertura di dipendenze;

b) *facoltà generale di vigilanza e d'ispezione*, concretata nell'invio all'organo di controllo dei bilanci, delle situazioni e di ogni altro dato richiesto, nell'esecuzione di ispezioni periodiche e straordinarie, nella esibizione, su richiesta e sotto vincolo del segreto di ufficio, di tutti i documenti e gli atti necessari;

c) *emanazione di norme tecniche di carattere generale*, quali quelle riguardanti:

le forme tecniche dei bilanci e delle situazioni periodiche delle aziende;

i limiti dei tassi attivi e passivi e le condizioni delle operazioni di deposito e di conto corrente;

le provvigioni per i diversi servizi bancari;

la proporzione fra le diverse categorie di investimenti, considerate in rapporto sia alla liquidità, sia alle diverse branche di attività economiche;

TAVOLA I

Entità economica ed organizzativa delle diverse categorie di aziende di credito.

AZIENDE				SPORTELLI				DEPOSITI				
NUMERO	VARIAZIONE		CONSISTENZA		VARIAZIONE		CONSISTENZA		VARIAZIONE			
	1936	1945	1936	1945	1936	1945	1936	1945	1936	1945		
	assoluta	%	N.	%	assoluta	%	mil.	%	assoluta	%		
5	929	14,22	1.048	15,22	7.212	13,28	88.884	20,74	81.672	1.133,8
3	610	7,90	595	8,52	13.958	25,71	112.494	26,25	98.536	705,9
346	— 122	— 35,35	2.206	28,31	1.638	23,75	8.966	16,52	88.809	20,72	79.843	890,5
357	— 124	— 34,73	1.183	15,60	959	14,02	3.970	7,31	49.730	11,61	45.760	1.152,6
98	— 13	— 12,99	1.511	22,43	1.733	25,50	19.433	35,79	85.104	19,86	65.761	334,2
1.26*	— 379	— 30,05	1.287	16,66	916	13,36	755	1,39	3.516	0,82	2.761	365,8
2.070	— 638	— 30,80	7.726	100,00	6.889	100,00	— 837	— 10,83	428.537	100,00	374.243	689,3
TOTALE ...												

il rapporto fra il patrimonio sociale e gli investimenti in immobili e titoli azionari;

le percentuali minime degli utili da destinarsi a riserve;

il rapporto fra il patrimonio netto e le passività, e le possibili forme di impiego dei depositi raccolti in eccedenza a tale rapporto;

le cautele per evitare gli aggravamenti di rischio derivanti dal cumulo dei fidi;

i limiti massimi dei fidi concedibili ad uno stesso obbligato;

le dichiarazioni da rilasciarsi dai richiedenti i fidi sulle proprie condizioni patrimoniali ed economiche;

la competenza territoriale delle filiali delle aziende di credito;

le cauzioni da prestarsi dai dirigenti delle aziende;

d) *intervento diretto dell'organo di controllo nei confronti di singole aziende per:*

revocare l'autorizzazione all'esercizio del credito, quando concorrano gravi circostanze specificamente previste, e disporre per la liquidazione o l'amministrazione straordinaria delle aziende stesse;

disporre la chiusura di determinate filiali, sia in seguito a manchevolezze di esercizio, sia ai fini di una migliore distribuzione territoriale degli sportelli;

provvedere alla convocazione delle assemblee o di altri organi amministrativi quando ciò sia necessario e non vi provvedano i competenti organi dell'azienda;

ordinare l'esperimento delle procedure esecutive contro i debitori in caso di eccessivo ritardo da parte dell'azienda.

disporre la eliminazione, riduzione e sistemazione di immobilizzi.

e) *vigilanza sulla costituzione, l'ordinamento statutario e l'amministrazione delle aziende di credito, comprendente:*

la nominatività delle azioni delle banche d'interesse nazionale;

la nominatività, con possibilità di deroga fino ad un massimo del 45 % dei voti, delle azioni delle altre aziende di credito;

la prescrizione della forma di società per azioni od accomandita per azioni per ogni nuova azienda di credito;

la determinazione del capitale minimo delle nuove aziende di credito;

l'approvazione degli statuti (e di ogni loro modifica) degli istituti di credito di diritto pubblico, delle banche d'interesse nazionale e delle casse di risparmio;

l'esercizio di particolari funzioni di vigilanza nei confronti di specifiche categorie di aziende;

lo svolgimento delle speciali procedure previste per le fusioni, l'amministrazione straordinaria e la liquidazione delle aziende di credito.

Si sono qui sommariamente richiamate le norme principali alla cui osservanza le aziende di credito devono conformarsi, per porre in evidenza la posizione preminente che, nell'insieme di tali norme, hanno quelle elencate sotto la lett. c), attribuita alla facoltà discrezionale degli organi di vigilanza e pertanto agevolmente variabili quando le circostanze lo richiedano, in confronto a quelle determinate rigidamente dalla legge.

Sono norme che interferiscono profondamente nella gestione aziendale, nella sua organizzazione, nel suo sviluppo, nella sua economicità: dalla perizia tecnica e dalla preveggenza con la quale esse vengono emanate, dalle reazioni che la loro osservanza provoca dipende sostanzialmente il funzionamento del sistema bancario, la sua vitalità. Una variazione apportata a talune di tali norme può spostare radicalmente programmi ed indirizzi di politica aziendale, può incidere fortemente sui conti economici. Sembra quindi opportuno esaminare in modo particolare l'evoluzione che, per effetto di questo sistema di controllo in gran parte elastico, e di altri fattori, ha subito nell'ultimo decennio la posizione e la funzione del « banchiere ».

§ 4. - *La posizione tecnica, economica e giuridica del banchiere: iniziativa, scelte economiche, responsabilità.* — La graduale sostituzione della « banca » al « banchiere » nella sua funzione classica è fenomeno caratteristico del nostro secolo, e non soltanto italiano, ma universale. Sembra utile fissare alcune idee in tale importante evoluzione, in rapporto all'ordinamento ed allo sviluppo economico del nostro Paese.

La posizione tecnica, economica e giuridica del « banchiere », intendendo per tale non più il privato autonomo imprenditore di un tempo, bensì l'amministratore o dirigente di quel complesso e controllato organismo che è la banca, è influenzata dalle norme legislative che disciplinano il credito, le quali direttamente o indirettamente influiscono sui concetti obiettivi e soggettivi che il banchiere deve tenere costantemente presenti nell'esercizio della sua attività, quali il rischio, la liquidità, la relazione con la clientela, il costo economico della funzione creditizia e della funzione di investimento. Ne derivano specifiche conseguenze in materia di distribuzione funzionale e di specializzazione del credito, che possono considerarsi sotto il triplice aspetto dell'iniziativa, delle scelte economiche, della responsabilità.

a) *Iniziativa.* — La riforma bancaria italiana non ha dettato rigide norme circa l'iniziativa del banchiere rispetto alle sue fondamentali funzioni, ma esercita una indiretta influenza — e non la sola — sull'indirizzo della funzione creditizia nel vasto campo della attività economica.

Se la iniziativa non è subordinata a preventive forme o procedure, resta tuttavia di fatto disciplinata dal controllo che lo Stato esercita: le elencazioni fatte sopra dispensano dal ricordare qui le molteplici forme con cui la legge bancaria frena e vigila le possibilità di movimento e di azione del banchiere, sia nei confronti dei concorrenti, sia nell'esercizio della sua funzione.

Le disposizioni della legge bancaria — e dei provvedimenti normativi emanati dall'autorità competente in forza di essa — non sono tuttavia i soli freni e vincoli alla libera iniziativa in materia di concessione dei crediti: altri, non meno rilevanti, derivano dalle disposizioni legislative generali e particolari con le quali lo Stato è intervenuto a controllare l'economia: dalla disciplina del commercio estero alle norme valutarie, dalla legislazione sulle borse e sui titoli alle disposizioni sui vincoli e sui controlli di numerose forme dell'attività della produzione, degli scambi, della formazione dei prezzi.

La iniziativa del banchiere non è libera nel senso previsto dalle classiche dottrine economiche e dalle tradizionali regole dell'arte bancaria, ma deve tener conto di tutti i controlli e interventi dello Stato nel campo economico, uno dei quali — per ricordarne soltanto uno — è quello posto in essere dalla legge bancaria, la quale giunge sino a porre nelle mani dello Stato la possibilità di ordinare l'amministrazione straordinaria e la liquidazione coatta dell'azienda di credito.

Sono ben note le determinanti necessarie ed i risultati di questa tendenza a limitare i pericoli di una incontrollata estrinsecazione delle forze economiche e degli interessi individuali nel settore creditizio; ma occorre d'altro canto aver presente che il vincolismo posto in essere spesso favorisce il mantenimento di posizioni precostituite o di formazioni burocratiche a scapito di quel pronto adeguamento del sistema creditizio alle mutevoli esigenze tecniche, economiche ed organizzative che è indispensabile per ridurre al minimo il costo dell'intermediazione bancaria a arico del funzionamento dell'economia produttiva.

b) *Scelte economiche.* — Il banchiere, essendo redistributore di denaro e di credito, è anche autore di scelte: scelte di uomini, di

rami di attività, di processi tecnici, di durata di cicli produttivi, di tempi per lo svolgimento delle opere; e questa funzione eleva il compito del banchiere sino a farlo assurgere ad elemento influente nella direzione della vita economica nazionale.

Ora, anche sotto il profilo delle scelte economiche, si può affermare che la legge bancaria ha limitato la libertà del banchiere assoggettandolo alle direttive previste dall'art. 37, fra le quali sono particolarmente da rilevare le istruzioni sulla proporzione fra le diverse categorie di investimenti considerate in rapporto alla liquidità e ai diversi rami di attività economica a cui gli investimenti si riferiscono (1). Non soltanto la legge bancaria, ma anche il controllo statale nel campo economico e le nuove forme associative delle forze economiche, hanno spostato concetti tradizionali e influito a determinare nuovi orientamenti e prospettive di azione del banchiere.

A solo titolo esemplificativo — chè la illustrazione di ciascun argomento implicherebbe diffusione ampia e critica meditata — ci si limita a ricordare:

i maggiori e minori enti collettivi di acquisto e distribuzione delle merci, che hanno posto la banca dinanzi a operazioni dirette con essi — nelle quali occorre tener conto della costituzione e delle funzioni di ciascuno degli enti — e a operazioni con i singoli produttori o commercianti rappresentati o associati nell'ente collettivo, il quale per la sua funzione talora viene a garantire il rapporto tra la banca e il singolo;

i riflessi della politica degli ammassi sul lavoro bancario, sia per quanto riguarda i finanziamenti e i servizi di cassa, sia per quanto riguarda la sostituzione di altre modalità e di altri rischi a quelli inerenti alla scelta ed alla valutazione tecnica della clientela;

le compagnie di esportatori ed importatori, le quali funzionano anche come organi di distribuzione e di ripartizione di contingenti di merci che formano oggetto del traffico internazionale.

Questi ed altri numerosi spostamenti di antichi e tradizionali modi dell'organizzazione economica hanno influito sul criterio delle scelte che il banchiere, per la sua funzione, è chiamato ad effettuare: criteri di apprezzamento riferiti al singolo cliente, al particolare ciclo di attività produttiva, sono stati talora sostituiti da valutazioni portate su un piano più vasto, dove il problema individuale e circoscritto del rapporto singolo è stato superato e sostituito dalla con-

(1) Le considerazioni di merito sono svolte nel cap. X del presente rapporto.

siderazione dell'indirizzo economico di una intiera categoria, dalla disciplina di un intiero settore di produzione.

Sotto questo profilo occorre rilevare da un lato il vantaggio collettivo che è insito nel sottrarre alla determinazione e all'azione individuale atti e fenomeni che si ripercuotono largamente nella sfera dell'economia sociale; dall'altro è da considerare il danno che attraverso l'insieme delle norme di controllo e di ingerenza da parte dello Stato, si determina nel favorire una evoluzione del sistema bancario verso la funzionarizzazione (nel senso di prevalenza del funzionario rispetto all'amministratore) e la burocratizzazione (nel senso di prevalenza dell'automatismo, della meccanicità, del quieto vivere rispetto all'iniziativa, al dinamismo, alla concorrenza).

c) *Responsabilità*. — Da quanto si è esposto consegue che la responsabilità del banchiere si è venuta trasformando: nei confronti degli azionisti e dei depositanti una responsabilità esterna e formale ha in un certo senso sostituito la tradizionale e più significativa responsabilità nella sfera dell'azienda. Infatti, ferma e piena restando la responsabilità degli amministratori nell'ordine giuridico, ha avuto una tendenza ad attenuarsi quella di ordine tecnico-economico. Numerose disposizioni della legge bancaria pongono per contro altrettante responsabilità del banchiere nei confronti dello Stato che, attraverso appositi organi, attua la continuità del proprio controllo e la vigile disciplina; ma questa stessa responsabilità nei confronti dello Stato — che si estrinseca nella attribuzione di un pubblico interesse alla funzione creditizia — costituisce un limite alla responsabilità nell'interno dell'azienda — verso azionisti e depositanti — limite che trova rispondenza nei vincoli giuridici alla libertà assoluta dell'iniziativa e delle scelte economiche.

Sotto questo profilo, da ultimo, è bene considerare se e fino a quale punto il delineato orientamento può svilupparsi senza venir meno nella sostanza a quelle che sono le sue esigenze e finalità primarie, cioè quella di tutelare l'integrità del risparmio nazionale affidato in amministrazione fiduciaria alle aziende di credito, evitando crisi e dissesti di singoli organismi, che pregiudicherebbero anche gli altri, e quella di tutelare la preservazione e sviluppare l'efficienza di un essenziale strumento dell'economia nazionale, particolarmente ai fini dell'indirizzo produttivistico richiesto da qualsiasi politica di piena occupazione e di progresso sociale.

La Commissione ha ritenuto necessario sottolineare qui, per una esigenza di ordine sistematico, i vasti problemi adombrati, per tenerli presenti nello svolgere il proprio lavoro.

I problemi relativi alla raccolta del risparmio.

§ 5. - *Andamento dei depositi e loro entità economica.* — Il risparmio bancario rappresenta una quota parte, e non la maggiore, del risparmio nazionale; è però la più importante nello studio dei fenomeni monetari e creditizi perchè è la parte maggiormente visibile, quella che presenta maggiore sensibilità agli eventi economici e che più facilmente può essere manovrata e diretta a scopi economici di interesse generale.

I problemi relativi alla raccolta del risparmio nel momento attuale sono i problemi tipici dell'economia bancaria in periodo di inflazione.

Le cifre relative ai mezzi amministrati dalle aziende di credito, specie quelle dei depositi, hanno segnato negli ultimi anni un incremento ininterrotto, accentuatosi particolarmente dal 1943 al 1945 per effetto della variazione del valore della moneta e degli altri fenomeni economici connessi agli eventi monetari e a quelli bellici.

Tale andamento risulta, nella sua espressione riassuntiva, dalle cifre esposte nella tavola seguente (riferite al totale dei depositi di ogni specie di quasi tutte le aziende di credito, alla fine di ogni

TAVOLA II

Andamento dei depositi bancari e della circolazione.

ANNI	DEPOSITI				CIRCOLAZIONE		
	(In milioni)	Indice	Aumento nell'anno		(In milioni)	Indice	Aumento nell'anno in % dell'anno precedente
			(in milioni)	in % dell'anno precedente			
1935	48.514	100 —	—	—	19.089,5	100 —	—
1936	53.539	110,30	5.025	10,3	19.884,6	104,1	4,1
1937	55.183	113,74	1.644	3,1	20.512,0	107,4	3,1
1938	58.516	120,60	3.333	6,0	22.495,1	117,8	9,6
1939	64.869	133,71	6.353	10,8	28.544,9	149,5	26,8
1940	76.969	158,65	12.100	18,6	35.803,6	187,5	25,4
1941	99.118	204,30	22.149	28,8	55.322,4	284,5	54,5
1942	126.457	260,66	27.339	27,6	79.166,2	414,7	43,1
1943	150.167	309,53	23.710	18,7	174.487,0	914,0	120,4
1944	248.863	512,97	98.696	65,7	312.485,0	1636,9	79,1
1945	425.021	876,07	176.158	70,8	382.049,0	2001,3	22,2

anno) (1), e poichè il loro significato è in gran parte funzione della variabile monetaria, si accostano ad esse, per comodità di confronto, i dati relativi alla circolazione complessiva di moneta legale.

È facile constatare come nel corso degli ultimi nove anni il volume dei depositi sia divenuto quasi *nove volte* maggiore salendo da 48 miliardi e mezzo a 425; e come rispetto alla situazione all'inizio del conflitto l'incremento sia di *sei volte e mezza*: amplificazione invero notevole della materia prima sulla quale si svolge il lavoro delle aziende di credito, e che ha consentito un corrispondente ingrossamento dei loro bilanci, accompagnato non di rado da sensazioni di euforia. Ma qual'è la realtà della situazione se si elimina l'illusione provocata dal velo monetario? Quali sono le vicende del risparmio nazionale nella sua effettiva consistenza economica?

Non esiste, come noto, una serie continua di indici dei prezzi all'ingrosso; esistono però degli indici riferiti al 1945, base 1938, che consentono di misurare il potere d'acquisto attuale, in termini di beni reali, della massa amministrata dalle Aziende di credito. In base ai dati riferiti nel cap. IV del presente rapporto si può applicare ai depositi un coefficiente di riduzione di *ventinove*: in tal modo i 58 miliardi e mezzo di depositi esistenti a fine 1938 possono considerarsi ridotti a fine 1945 a 14 miliardi e mezzo di lire comparabili con le precedenti, e di contro ad un incremento nominale di *sette volte* si registra una volatilizzazione effettiva di *tre quarti* della massa fiduciaria.

Ora, poichè dai dati e dalle stime disponibili appare che la distruzione dei beni reali che ha colpito gli altri settori economici e il Paese nel suo complesso rappresenta un'aliquota molto inferiore al 75 % (il reddito nazionale, come noto, si valuta ridotto del 30-40 %) quanto si è rilevato sopra significa che il sistema creditizio costituisce ora, nell'economia del Paese, un fattore assai meno importante di quanto fosse nove anni addietro. La contrazione reale della massa fiduciaria della quale dispongono le banche riduce corrispondentemente il loro valore quale serbatoio di una quota parte della ric-

(1) Tali dati, come la gran parte degli altri esposti nelle tavole successive, sono ricavati dalle statistiche meritoriamente rielaborate dagli uffici della Banca d'Italia, (Servizio studi e Servizio vigilanza), che hanno finalmente posto fine alle incertezze e difformità di dati esistenti in passato a causa della molteplicità di rilevazioni in atto. Cifre non ugualmente sicure od approssimative si sono dovute esporre in taluni casi nei quali si è dovuto risalire ad anni a cui non si estende la rielaborazione della Banca d'Italia; il loro grado di attendibilità è però sembrato sufficiente ai fini del presente rapporto.

chezza nazionale e l'apporto che esse possono recare all'economia produttiva e agli scambi, e quindi la proporzione nella quale esse possono assolvere la loro funzione economica.

E' bene avvertire che queste considerazioni si basano sui dati a fine 1945, dati che non segnano la chiusura di un ciclo, ma si riferiscono ad un momento di un fenomeno in corso di evoluzione: si può quindi sperare che l'andamento successivo corregga lo sfasamento attenuandone la portata, ma intanto il ragionamento non può svolgersi che sulla situazione attuale, in base agli ultimi dati disponibili.

È interessante rilevare come la dinamica dei depositi segua nella tendenza, ma con un ritardo nel tempo, la dinamica della circolazione: gli incrementi annui del 25-26 % registrati dalla circolazione nel 1939 e 1940 hanno avuto ripercussione sui depositi nel 1940 e 1941; nel 1943 all'enorme balzo in su del volume dei biglietti ha fatto riscontro un modesto aumento di depositi a causa di eventi bellici e politici; nel 1944 e 1945 prosegue la forte ascesa dei depositi nonostante il progressivo contenimento della circolazione. Per il 1946, salvo il verificarsi di fatti nuovi, perdurando l'auspicato freno all'emissione di biglietti, dovrebbe prevedersi un aumento di depositi di ritmo decrescente, ma superiore all'aumento della circolazione.

Dunque: mentre in condizioni normali il complesso dei depositi supera (è anzi multiplo) della massa monetaria in circolazione, nel periodo anormale preso in esame, la circolazione tende ad avvicinarsi, attraverso una più accentuata rapidità di accrescimento, all'importo dei depositi. D'altro canto, come già veduto, il livello generale dei prezzi si è smisuratamente accresciuto rispetto all'aumento della circolazione. Da ciò sembra potersi dedurre quanto già il Bresciani Turrone scriveva (*Le vicende del marco tedesco*, pag. 215) dopo la prima guerra mondiale: « . . . si dimostra che in una fase avanzata della svalutazione monetaria il corso delle divise estere e dei prezzi aumentano più rapidamente della quantità di moneta legale cartacea in circolazione, il cui valore « reale » complessivo in conseguenza decresce continuamente ». E ciò perchè, secondo osservava il Keynes, citato dallo stesso Bresciani, « alle nuove emissioni si accompagna un aumento della rapidità di circolazione della moneta e l'influenza esercitata dall'aumento della rapidità di circolazione sui prezzi e sul cambio può essere maggiore dell'influenza derivante dalle successive emissioni di carta moneta ».

Il fenomeno di per sé è ben noto, tipico dei periodi di inflazione di grado medio, e il nostro Paese lo ha sperimentato, ad

esempio, anche negli anni della prima guerra mondiale; la misura nella quale si è verificato è però ora notevolmente più grave di allora.

Il complesso bancario ha una capacità funzionale ridotta in confronto al fabbisogno potenziale del mercato: a parte la possibilità che la base obiettiva, la materia prima per la concessione dei crediti si è ristretta, e che il sistema creditizio deve attendere che il Paese stesso, con la graduale formazione di nuovo risparmio, gli dia la possibilità di riprendere in pieno il suo posto.

Anche di fronte all'estero il fenomeno è di grande rilievo, poichè nelle relazioni internazionali i nostri enti di credito si presentano con una posizione che è strettamente in funzione della loro potenzialità economica all'interno.

Nella funzione creditizia invero non si sono registrate finora ripercussioni di grande rilievo a motivo della riduzione del volume reale degli affari verificatasi in questo periodo, ma gli effetti si manifesteranno in pieno quando la ripresa economica e la ricostruzione rimetteranno in moto tutti i meccanismi produttivi. Allora è inevitabile che le banche avvertano l'insufficienza dei mezzi a loro disposizione rispetto ai compiti che loro incombono, e che non siano in grado di soddisfare tutte le richieste di crediti nella stessa misura in cui solivano accoglierle in tempi normali.

Ciò le indurrà ad attuare una selezione dei crediti da concedere, e d'altra parte non potrà non ripercuotersi anche sul livello dei tassi d'interesse corrisposti ai depositanti, che tenderà ad elevarsi.

La Commissione, nel soffermarsi a considerare questo aspetto della raccolta del risparmio, ha inteso soprattutto rendersi conto della effettiva situazione attuale della raccolta e delle prospettive future per trarne la debita conclusione per quanto riguarda la necessità, ai fini della ricostruzione, di favorire con ogni impegno la formazione del risparmio e di assicurarne la più economica ed efficace utilizzazione.

§ 6. — *Formazione del risparmio.* — Mentre in tempi normali l'incremento annuo dei depositi bancari può essere ritenuto indicativo — salvo una eventuale correzione da apportarsi per tener conto da un lato dei disinvestimenti commerciali e industriali e della capitalizzazione degli interessi, e dall'altro del tesoreggiamento — della formazione di risparmio fresco, attualmente esso è completamente distorto nel suo significato dalla profonda variazione avvenuta nei valori monetari, oltre che nel comportamento dei produttori e dei risparmiatori. Così l'incremento registrato nei valori nominali non è

più rappresentativo di nuove accumulazioni di mezzi monetari per futuri investimenti, bensì piuttosto di accantonamenti fatti per ridurre quella volatilizzazione del contenuto economico dei risparmi precedenti, che si verifica di pari passo col procedere dell'inflazione. È soltanto quando, cessata l'inflazione, il Paese può riavere una moneta stabile e l'attività economica riprende, che sotto la forma del deposito si verifica un nuovo afflusso reale di risparmio.

Astraendo dalla politica creditizia, la cui condotta è condizionata dalla politica monetaria e dalla politica economica generale del Paese, sulla formazione del risparmio le banche possono anche influire nella misura in cui una variazione dei tassi passivi in più o in meno possa incoraggiare i depositanti a variare la misura dei propri accantonamenti in vista di esigenze future, e cioè entro limiti piuttosto ristretti. Anche la concessione di crediti può dar luogo ad incremento di depositi, ma di diversa natura.

È dunque allo Stato che spetta di incoraggiare la formazione del risparmio perseguendo una politica monetaria di stabilità e di fermezza, una politica di tesoreria di pieno e leale rispetto degli impegni assunti, una politica tributaria di agevolazione del risparmio e della previdenza in confronto alla spesa, una politica economica produttivistica che anche attraverso l'andamento dei prezzi e dei salari dia a larghe masse di cittadini, lavoratori e risparmiatori, la possibilità di accantonare una crescente quota del proprio reddito e di conferirlo sotto forma di risparmio per un'utilizzazione permanente a vantaggio della collettività.

§ 7. — *Il tesoreggiamento.* — Il tesoreggiamento di biglietti ha frequentemente richiamato l'attenzione in rapporto a fasi di particolari apprensioni monetarie o di allarmi sorti riguardo a determinati investimenti, in rapporto allo sviluppo di transazioni di mercato nero o comunque irregolari ed a difficoltà riscontrate specie nelle zone rurali per il normale acquisto di beni strumentali o di prodotti industriali di uso durevole. In effetti è stato talora praticato abbastanza largamente specie in quegli ambienti e da parte di quei ceti che disponevano di notevoli margini di reddito, e soprattutto di redditi di congiuntura.

Il tesoreggiamento viene spesso identificato con un rallentamento della velocità di circolazione dei biglietti o considerato ad esso equivalente. Ora, è esatto che il verificarsi di un fenomeno di giacenza, di immobilità di una certa massa di biglietti riduce la velocità media generale di circolazione della moneta; però agli effetti economici, ciò

che importa non è la velocità media generale, che è una nozione astratta, ma la velocità dei biglietti che si trovano in effettiva circolazione, che è un fatto concreto. E questa velocità può aumentare o diminuire indipendentemente dall'esistenza di un fenomeno di tesoreggiamento, come è da credere si sia verificato, a causa di determinate preoccupazioni psicologiche, in talune fasi del processo inflazionistico nel 1943-44.

Non potendosi applicare al periodo che qui interessa, a motivo del radicale spostamento intervenuto nella composizione della circolazione, il metodo, adottato con qualche successo in precedenti occasioni in Francia, per misurare l'entità del tesoreggiamento in base all'ammontare dei biglietti di vario taglio in circolazione a date successive, occorre riferirsi, per delineare qualche andamento in materia, ad elementi di carattere approssimativo raccolti in base ad indagini e rilievi.

Può ritenersi che abbiano dato incentivo alla conservazione di biglietti « sotto il materasso » anzitutto le crisi di deficienza di circolante verificatesi nell'autunno 1942 e nell'autunno 1943, che hanno indotto molti privati ed enti a premunirsi costituendosi delle scorte più o meno ingenti di banconote.

L'apice del fenomeno, almeno in senso relativo, se non forse come ammontare assoluto, è stato raggiunto probabilmente, nelle varie regioni d'Italia, intorno all'epoca della rispettiva liberazione. Successivamente ha in parte mutato natura prendendo quel carattere di volontarietà che aveva in precedenza per assumerne uno maggiormente deterministico rispetto alle condizioni economiche del momento. Coloro che rapidamente venivano a beneficiare di notevoli margini di reddito, e soprattutto di redditi di congiuntura, in rapporto al ciclo delle varie intermediazioni per l'afflusso di derrate alimentari dalle zone agricole di produzione alle grandi città consumatrici, erano per lo più persone per le quali il possesso di forti somme di denaro era del tutto insolito, e pertanto non avevano nessuna consuetudine col loro normale reimpiego. La provenienza di tali disponibilità, spesso non regolare rispetto alle norme vigenti a quel tempo per la disciplina dei consumi, era un altro motivo che ne consigliava l'occultamento in biglietti. Infine la crescente rarefazione di prodotti industriali, articoli di abbigliamento, ecc. poneva le categorie rurali nella impossibilità di spendere i loro proventi in acquisti per il loro normale fabbisogno; d'altra parte, trattandosi di circostanza ritenuta temporanea, si preferiva tenere le somme necessarie in forma immediatamente spendibile.

Gli effetti delle circostanze accennate si sono potuti riscontrare — nella loro parte visibile — nell'andamento avuto dai depositi bancari nelle piazze rurali in confronto a quelle cittadine, e nel loro incremento nel tempo, verificatosi con onda pressochè regolare ad una certa distanza dalla data di liberazione delle singole zone.

Non è il caso di richiamare qui i riflessi favorevoli e quelli sfavorevoli del tesoreggiamento, che al momento in cui si verifica neutralizza parzialmente gli effetti del gonfiamento della circolazione, e d'altro canto rappresenta una minaccia potenziale, ai fini monetari, per l'eventualità di un rapido ed improvviso rientro in circolo dei biglietti tesoreggiati. La moneta tesoreggiata, finchè rimane tale, non pesa sulla quantità di circolazione che concorre a determinare il livello dei prezzi, e costituisce, per la collettività, un debito pubblico senza interesse. In condizioni normali può quindi non convenire di combattere il tesoreggiamento (ma in condizioni economiche e psicologiche normali, cioè tranquille, il tesoreggiamento non ha ragione di manifestarsi). Invece in una situazione di instabilità monetaria, qual'è quella attuale del nostro Paese, ed in caso di disavanzo cronico del bilancio dello Stato, ed in quanto conseguentemente l'eliminazione del tesoreggiamento possa evitare un allargamento della circolazione, non solo è preferibile che la moneta venga in parte tesoreggiata anzichè spesa per intero, ma è di grande importanza che quella tesoreggiata venga assorbita al più presto per precluderle la possibilità di venire spesa e con ciò di spingere in su i prezzi. Prestiti dello Stato e depositi bancari sono gli strumenti principali di lotta contro questo elemento di debolezza monetaria. Il tesoreggiamento implica in ogni caso un certo grado di fiducia nella moneta; mai, nelle recenti circostanze, esso è stato determinato o favorito da sfiducia nel sistema bancario; piuttosto, talora, da apprensioni determinate da inopportuni od imprecisi provvedimenti di blocco o da voci di drastici provvedimenti dello Stato in materia monetaria.

Il tesoreggiamento è un campo aperto all'iniziativa, all'attività, alla facoltà di penetrazione delle aziende di credito, e questo soltanto può spiegare la rapidità di incremento raggiunta in certi periodi dai depositi bancari.

Disimboscare i biglietti tesoreggiati, eliminando la minaccia per la situazione monetaria che è insita nella loro esistenza, è uno dei compiti delle banche, e particolarmente di quelle ad organizzazione periferica più diffusa nelle zone rurali; tale fine però si può raggiungere efficacemente non solo o non tanto con azione diretta, quanto con i

riflessi della tranquillità e della fiducia che soprattutto lo Stato può ispirare astenendosi dal diffondere timori di ordine fiscale tra il pubblico desideroso di sfuggire ad ogni incognita.

§ 8. — *Spostamenti fra categorie di depositi.* — Uno spostamento quantitativo dei depositi della portata di quello registrato in seguito all'inflazione nel nostro Paese non può non essere accompagnato da rilevanti spostamenti qualitativi fra le varie categorie dei depositi stessi. Una analisi, sia pur sommaria, dei problemi relativi alla raccolta non può dunque prescindere dal rilevare gli aspetti principali di tali fenomeni, che possono ridursi ad un comune denominatore di maggior liquidità e di minore stabilità: come l'ammontare dei biglietti — circolazione primaria, a velocità più elevata — si è accresciuto più dell'ammontare dei depositi bancari complessivi — circolazione secondaria, prevalentemente potenziale — così nell'ambito dei depositi i conti correnti di corrispondenza sono aumentati in proporzione maggiore dei depositi fiduciari, e fra questi ultimi, quelli liberi in proporzione maggiore dei vincolati. Tali spostamenti si coordinano in un grandioso processo di traslazione di masse monetarie dalle forme tipiche del « risparmio » più stabile verso quelle proprie delle « giacenze », che si spiega agevolmente con le circostanze nelle quali si formano i nuovi redditi e i nuovi accantonamenti. I movimenti indicati si rilevano chiaramente dai dati esposti qui di seguito nella tav. III.

TAVOLA III
Distribuzione dei depositi per tipi.
(Millioni di lire)

ANNI	DEPOSITI FIDUCIARI			c/c corrispondenza con clienti	c/c corrispond. con aziende di credito	Totale generale depositi + c/c	INDICI	
	Liberi	Vincolati	Totale				Depositi fiduciari	Totale gen. depositi + c/c
1935	—	—	31.785	—	—	48.514	100 —	100 —
1936	—	—	34.550	—	—	53.539	108,69	110,35
1937	23.389	12.366	35.755	—	—	55.183	112,49	113,74
1938	25.219	12.818	38.037	17.495	2.984	58.516	119,66	120,61
1939	26.878	13.117	39.995	20.971	3.903	64.869	125,82	133,71
1940	32.520	13.559	46.079	26.379	4.511	76.969	144,97	158,65
1941	42.637	15.493	58.130	35.504	5.484	99.118	182,88	204,30
1942	55.464	19.354	74.818	43.128	8.511	126.457	235,38	260,66
1943	62.572	21.644	84.216	59.042	6.909	150.167	264,95	309,53
1944	107.343	26.033	133.376	104.568	10.919	259.965	419,61	535,86
1945	211.304	29.305	240.609	165.977	18.435	425.021	756,98	876,07

a) *Depositi liberi e vincolati*. — I depositi vincolati rappresentarono nell'anteguerra esattamente un terzo della consistenza totale dei depositi, ma a partire dal 1940 hanno rapidamente perduto terreno in confronto a quelli liberi, riducendosi a un quarto del totale a fine 1943, a un quinto a fine '44, a un ottavo a fine '45. Correlativamente i depositi liberi passavano dal 65 % all'87 %.

Questo spostamento può, in qualche caso, rappresentare un elemento di rilievo nella politica aziendale, poichè, anche se i depositi vincolati, al pari dei buoni fruttiferi, possono essere rimborsati prima della scadenza, sotto congruo sconto, è tuttavia fuori dubbio il carattere di maggiore stabilità che per loro natura presentano i depositi vincolati in confronto a quelli liberi. Esso riguarda in maggior misura le casse di risparmio, che raccoglievano nell'anteguerra circa metà di tutti i depositi vincolati, e in secondo luogo gli istituti di diritto pubblico, che le seguivano con un quarto del totale; per le altre categorie di aziende la questione presenta minore rilevanza.

In base a quanto si è rilevato sembra facile prevedere, col ritorno a condizioni più normali in ogni campo dell'economia, la possibilità di una prossima inversione di tendenza, specie se sollecitata da una adatta propaganda e dalla corresponsione di tassi remunerativi. La cosa sembra presentare tanto maggiore interesse in quanto si prevede un fabbisogno particolarmente intenso di investimenti a media scadenza, per la cui effettuazione è pregiudiziale una rieducazione del risparmiatore verso l'impiego a termine.

La banche d'interesse nazionale hanno già preso, come noto, una importante iniziativa in questo campo col mettere i propri sportelli a disposizione per la raccolta di depositi a termine da uno a cinque anni per conto del nuovo istituto di credito a medio termine da esse promosso. È probabile che anche altre categorie avvertano la necessità di secondare e favorire il ritorno verso forme meno fluttuanti e più stabili nella raccolta del risparmio.

b) *Depositi fiduciari e conti correnti di corrispondenza*. — È in armonia con gli altri fenomeni già rilevati che in periodo d'inflazione l'incremento dei mezzi amministrati dalle banche derivi in misura maggiore dai conti correnti di corrispondenza che dai depositi fiduciari: di fatto i primi sono aumentati dal 1938 al 1945 come da 100 a 940, e i secondi soltanto come da 100 a 630; cioè i depositi, che nel 1938 entravano nel complesso per il 65 %, erano scesi nel 1945 al 54 %.

Il fenomeno, facilmente spiegabile col disinvestimento di scorte, attrezzi, ecc. da parte di aziende commerciali e industriali, è di grande

rilievo per le banche, le quali devono tener conto del carattere di minore stabilità che questo tipo di conti presenta in confronto all'altro. Un apposito quesito è stato posto al riguardo agli interpellati, e dalle risposte avute dalla generalità è emersa la conferma di tale caratteristica, derivante sia dalla natura e dagli scopi dei conti di corrispondenza, sia dal loro minore frazionamento in confronto ai depositi; si deduce pertanto che l'attuale composizione della raccolta consiglia alle aziende di credito — indipendentemente da altre circostanze che di fatto concorrono allo stesso risultato — di mantenere un grado di liquidità superiore a quello pre-bellico.

Nel gruppo dei conti di corrispondenza è poi da rilevare che i conti con aziende di credito hanno seguito un andamento nettamente diverso da quello dei conti con clienti, elevandosi dal 1938 al '45 soltanto da circa 3 miliardi a 18, e cioè come da 100 a 617. D'altronde tale ritmo, meno vibrato dell'aumento del volume degli affari in genere, è conforme all'andamento delle particolari esigenze relative ai servizi resi reciprocamente dalle banche, che i conti in parola servono a soddisfare.

§ 9. — *Spostamenti nella raccolta fra categorie di aziende di credito.* — Le sopra accennate caratteristiche dell'andamento dei depositi nel complesso e nei loro vari tipi si riflettono logicamente in sensibili spostamenti nella loro distribuzione fra le diverse categorie di aziende di credito, chè se è vero che da un punto di vista tecnico obiettivo il risparmio è identico e richiede di avere un trattamento uniforme, quale che sia l'azienda che lo raccoglie, quando la forma che assume è la stessa, d'altro canto è pur anche vero che la sua natura, i suoi scopi ed il suo comportamento presentano una certa gamma di possibili varietà, e che come tra filiale e filiale di una stessa azienda, così tra azienda e azienda, e, con una larga approssimazione, fra categoria e categoria di aziende vi sono differenze in quanto le varie sezioni della massa si possono presentare in proporzioni variabili.

Nella tav. IV si sono raccolti dati assoluti e indici intorno all'andamento dei depositi, nel consueto periodo 1935-45, per categorie di aziende, comprendendovi per utilità di confronto anche le Casse di risparmio postali.

Appare così di chiara evidenza la dinamica sensibilmente diversa con la quale sono aumentati i depositi nelle varie categorie, le quali si distribuiscono tra un indice massimo del 1537 % per gli Istituti di diritto pubblico ed un minimo di 414 per le Casse postali. Registrano incrementi superiori alla media (che, comprendendo le Casse postali

TAVOLA IV
Distribuzione dei depositi per categorie di aziende.

ANNI	Istituti di credito di diritto pubblico		Banche di interesse nazionale		Banche di credito ordinario		Banche Popolari		Casse di Risparmio		Casse postali		Casse rurali		TOTALI	
	(in mil.)	Ind.	(in mil.)	Ind.	(in mil.)	Ind.	(in mil.)	Ind.	(in mil.)	Ind.	(in mil.)	Ind.	(in mil.)	Ind.	(in mil.)	Ind.
1935.....	5.784	100 -	12.477	100 -	7.736	100 -	3.783	100 -	18.734	100 -	19.964	100 -	748,7	100 -	69.226,7	100 -
1936.....	7.212	124,6	13.958	111,8	8.966	115,8	3.970	114,9	19.433	103,7	22.314	111,7	755	100,8	76.608	100,6
1937.....	7.505	129,7	14.449	115,8	9.487	122,6	3.868	102,2	19.874	106 -	25.520	127,8	718,7	95,9	81.421,7	117,6
1938.....	10.023	173,2	14.866	119,4	9.464	122,3	4.388	115,9	19.175	102,3	29.233	146,4	728 -	97,3	87.877 -	126,9
1939.....	11.988	207,2	17.270	138,4	10.202	131,8	6.109	161,4	19.300	103 -	32.008	160,3	736,6	98,3	97.613,6	141 -
1940.....	16.422	283,9	20.945	157,8	12.019	155,3	7.461	197,2	20.122	107,4	37.302	186,8	802 -	107,1	115.073 -	166,2
1941.....	21.728	375,6	26.248	210,3	16.627	214,8	10.016	264,7	24.499	130,7	46.911	234,9	1.067,6	142,5	147.096,6	212,4
1942.....	28.124	486,2	31.885	255,5	22.405	289,6	13.982	369,6	30.061	160,4	59.465	297,8	1.343,9	179,4	187.265,9	270,5
1943.....	28.716	496,4	42.847	313,4	27.772	358,9	17.096	451,9	33.736	180 -	58.761	294,3	1.694 -	226,2	210.622 -	304,2
1944.....	57.358	991,6	67.786	540,2	46.458	600,5	28.903	764,7	48.358	258,1	59.588	298,4	2.044,8	273,1	310.495,8	448,5
1945.....	88.884	1.536,7	112.494	901,6	88.809	1.147,9	49.730	1.314,5	85.104	454,2	82.715	414,3	3.516,6	469,6	511.252,6	738,5

e le Casse rurali, è di 738,5 %) le Banche d'interesse nazionale, le Banche di credito ordinario, e, più ancora, le Banche popolari; restano invece al disotto, oltre le Casse postali, le Casse di risparmio e le Casse rurali.

Lo spostamento di posizioni fra le varie categorie si è verificato con ritmo pressochè uniforme in tutto il periodo considerato, ad eccezione delle Casse postali, che nel quadriennio pre-bellico erano in ottima posizione con un indice di 160 nel 1939, ma poi hanno subito un rallentamento ripiegando infine notevolmente negli ultimi due anni.

Il mutamento intervenuto nelle posizioni rispettive è illustrato dal seguente prospetto:

	1935	1945
Istituti di credito di diritto pubblico	8,35	17,39
Banche d'interesse nazionale	18,02	22,01
Banche di credito ordinario	11,18	17,37
Banche popolari	5,46	9,72
Casse di risparmio	27,07	16,65
Casse rurali	1,08	0,79
Casse postali	28,84	16,17
TOTALE...	100	100

Gli spostamenti sembrano rispondere più a circostanze peculiari di ciascuna categoria, che a fattori di ordine e significato più generale: infatti sulla maggiore o minore espansione rispettivamente conseguita nella raccolta non si può affermare che abbiano influito:

nè la caratteristica delle aziende di essere di diritto pubblico piuttosto che di diritto privato;

nè l'articolazione di una vasta organizzazione periferica in zone rurali in confronto ad un'organizzazione accentrata nelle città principali;

nè infine le maggiori o minori dimensioni delle aziende.

Un nuovo equilibrio di forze si è stabilito fra le varie categorie, e previsioni sui probabili spostamenti futuri possono farsi soltanto in via analitica oppure con considerazioni sulla composizione quantitativa dei fondi raccolti, che esulano dai limiti del presente rapporto.

Problemi relativi ai titoli fiduciari.

§ 10. — *Sviluppo dell'emissione di titoli fiduciari.* — Il servizio di emissione di assegni circolari ed altri titoli fiduciari, che è uno dei principali strumenti attraverso i quali si estrinseca la funzione bancaria di intermediazione dei pagamenti, è venuto assumendo negli ultimi anni crescente importanza, tanto che mette conto di soffermarvi l'attenzione per rilevarne taluni aspetti.

Nel prospetto che segue sono raccolti i dati relativi all'ammontare degli assegni circolari, vaglia cambiari, assegni di corrispondenti, fedeli di credito e polizzini emessi dagli istituti autorizzati e circolanti alla fine di ogni anno, depurati dell'importo dei vaglia cambiari della Banca d'Italia: essi mostrano un crescendo notevolissimo particolarmente accentuato negli ultimi due anni, e giungono a fine 1945 a oltre trenta volte il livello del '38.

TAVOLA V

ANNI	ASSEGNI CIRCOLARI E VAGLIA CAMBIARI DELLE AZIENDE DI CREDITO		VAGLIA CAMBIARI DELLA BANCA D'ITALIA		RAPPORTI PERCENTUALI DELL'IMPORTO ASSEGNI CIRCOLARI ECC. AZIENDE DI CREDITO		
	Importo (mil. di lire)	Indici	Importo (mil. di lire)	Indici	Totale dei depositi	Vaglia camb. Banca d'Ital.	Circolazione monetaria
1938	1.440,4	100	900,4	100	2,46	159,97	6,40
1939	2.056,0	142,73	1.207,0	134,05	3,16	170,33	7,20
1940	2.492,7	173,05	1.458,7	162,00	3,23	170,88	6,96
1941	3.828,8	265,81	2.116,2	235,02	3,86	180,92	6,92
1942	5.921,6	411,10	5.443,9	604,60	4,68	108,77	7,47
1943	8.102,0	562,48	7.745,5	850,22	5,39	104,60	4,64
1944	28.269,6	1.962,57	13.975,6	1.552,15	11,35	202,29	9,04
1945	44.435,1	3.084,91	13.251,6	1.471,74	10,45	335,31	11,63

L'incremento risulta assai rilevante non soltanto se lo si rapporta all'andamento dei vaglia cambiari della Banca d'Italia, ma anche rispetto ai biglietti in circolazione, come appare dalle cifre che si sono calcolate riportandole nelle apposite colonne. Ciò mostra che l'assegno circolare ed i titoli analoghi hanno assolto una importante funzione monetaria con elasticità superiore a quella del biglietto rispetto ai nuovi bisogni degli scambi e dei pagamenti. Sta il fatto che non soltanto l'ammontare, ma anche il numero degli assegni emessi e di quelli in circolazione a fine d'anno è costantemente aumentato nel periodo in esame; fino a che punto si tratti di diffusione di questo mezzo di pagamento dovuta a circostanze di emergenza (specie nell'Italia Settentrionale) e fino a che punto invece possa trattarsi di evoluzione di consuetudini generali del pubblico, è per ora prematuro ricercare.

Comunque non è il profilo monetario che maggiormente interessa ai fini del presente rapporto, ma piuttosto l'importanza assunta dall'assegno circolare (e dai titoli analoghi) come mezzo di provvista di fondi. Rapportando l'ammontare degli assegni in circolazione delle 31 aziende all'uopo autorizzate al totale dei depositi bancari (in verità sarebbe più corretto, ma più laborioso, riferirsi ai depositi delle stesse aziende) si rileva che da una percentuale inferiore al 3 % si è giunti negli ultimi due anni intorno all'11 %. Il fenomeno non può meravigliare, essendo ben naturale che il volume di uno dei surrogati della moneta presenti attraverso il tempo variazioni più strettamente correlate alle variazioni della circolazione di biglietti che a quelle dei depositi bancari, in ritardo nel tempo rispetto alle prime. Ciò rappresenta tuttavia per le aziende una cospicua fonte di disponibilità, che la comune opinione considera gratuite, o quanto meno assai vantaggiose per esse. Potrebbe quindi supporre che il servizio assegni circolari sia nel momento attuale largamente remunerativo e che abbia assunto apprezzabile rilievo nella gestione aziendale ai fini del coordinamento tra provvista e impieghi.

Per quanto risulta da notizie assunte direttamente presso le banche, la situazione sarebbe invece assai diversa. Nonostante che la disponibilità gratuita di somme così ingenti come quelle fornite dalla giacenza media degli assegni circolari sia naturalmente di grande interesse per le aziende, le quali possono tenerne conto nella ripartizione degli impieghi (1), i costi inerenti al servizio sono aumentati in misura tale da non costituire un incoraggiamento allo sviluppo del medesimo. L'importo medio degli assegni è aumentato con un ritmo vicino a quello dei depositi, e pertanto di gran lunga inferiore a quello non solo dei prezzi e della circolazione monetaria, ma anche dei costi del personale. Le operazioni relative alla loro emissione ed estinzione sono così diventate enormemente più laboriose che in passato — senza contare i rischi inerenti alla loro circolazione — ed è quindi agevole comprendere come, dato l'aumento dei costi del personale, una congiuntura specificamente favorevole all'azienda come quella in oggetto, non solo non rechi di fatto quell'apporto positivo all'equilibrio del conto economico che sarebbe lecito attendersene, ma anzi implichi seri problemi di organizzazione interna per i dirigenti desiderosi di evitare appesantimenti alla propria gestione.

(1) Esse sono però tenute attualmente, come noto, a depositare una cauzione in titoli di Stato pari al 100 % dell'eccedenza dell'importo degli assegni rispetto al loro patrimonio.

§ II. — *Di una eventuale unificazione dei tipi di titoli fiduciari.* —

La Commissione ha ritenuto di porre, sull'argomento, il quesito se si debba addivenire ad una unificazione dei tipi di titoli fiduciari che gli istituti di credito ordinario possono emettere, riferendosi in particolare alla facoltà dei Banchi di Napoli e di Sicilia — residua dalla loro passata funzione di istituti di emissione — di emettere vaglia cambiari ed assegni di corrispondenti (assimilati ai titoli analoghi della Banca d'Italia, ma non con la stessa copertura). Le risposte pervenute in proposito rispecchiano due correnti contrastanti.

Da una parte si pensa che sarebbe desiderabile una semplificazione della circolazione con facile riduzione a due tipi — promessa di pagamento emessa dall'istituto autorizzato e ordine di pagamento emesso dai corrispondenti — (*Salandra*), e ciò sia per evitare una eventuale diffidenza del pubblico verso titoli che non conosce (*Giannini, Morselli, Campolongo*), sia perchè si pensa che se nel passato potevano sussistere ragioni di opportunità che consigliavano di lasciare ai due ex istituti di emissione la facoltà di emettere vaglia cambiari ed assegni di corrispondenti, tali motivi non hanno più ragione d'essere dato che le due aziende si sono perfettamente inserite nel settore delle banche di credito ordinario, e avrebbero in questo campo una ingiustificata situazione di privilegio (*Introna, Ambrogio* ed altri). Non manca però chi osserva che la fede di credito potrebbe comunque essere mantenuta, in omaggio alla funzione specifica che adempie nelle provincie meridionali ed in Sicilia, quale mezzo di pagamento più cauto, con l'istituto caratteristico della girata condizionata (*Salandra, Cassa Provincie Lombarde* ed altri).

Da altri interpellati si respinge invece la prospettata opportunità di unificazione (*Nicotra, Banco di Napoli, Banco di Sicilia*), facendo presente non solo che il regime dei titoli speciali in questione rappresentò uno dei compensi che lo Stato concesse ai due istituti all'atto della cessazione della facoltà di emissione, ma altresì che se la legislazione del 1937, derivante dalla Convenzione internazionale di Ginevra, riconobbe tali titoli, ciò non può essere derivato soltanto da considerazioni di opportunità, ma anche da riconosciute esigenze delle zone particolarmente servite dai due istituti. A queste ultime considerazioni di ordine pratico si ispira l'*Associazione Bancaria* nel rilevare le particolari consuetudini della clientela delle regioni meridionali, che si avvale utilmente della fede di credito specialmente per atti economici aventi riferimento alla creazione od estinzione di vincoli giuridici. Si fa inoltre rilevare dagli interessati, in base ad analisi

di dettaglio, la limitatissima portata concreta della situazione di privilegio fatta ai due banchi meridionali.

La Commissione è d'avviso che alla opportunità di unificazione riconoscibile in via di principio in questa materia non sia il caso di dare un seguito concreto sinchè nel regime vigente non si riscontrino inconvenienti pratici, il che non si verifica di fatto presentemente. Non crede poi che la facoltà di emettere assegni di corrispondenti debba essere estesa agli altri istituti di credito, giacchè questi hanno già la possibilità di far fronte alle esigenze affidando ai propri corrispondenti l'emissione di propri assegni circolari.

§ 12. — *Degli istituti autorizzati ad emettere titoli fiduciari.* — In merito alla determinazione degli istituti autorizzati ad emettere titoli fiduciari, è emersa (*Introna*) una tesi favorevole a riservare al solo Istituto di emissione la facoltà di emettere titoli fiduciari, pur consentendo a tutte le aziende di credito di poter trarre tali titoli sulla Banca d'Italia. Si argomenta a tal fine che i titoli fiduciari sostituiscono la circolazione monetaria, e poichè soltanto l'Istituto di emissione è tenuto a costituire nei loro confronti la stessa copertura stabilita per i biglietti è opportuno evitare l'aggravamento della circolazione che deriva dal fatto che alla loro esistenza non corrisponde un autentico integrale rientro di biglietti.

La stessa tesi vorrebbe conseguentemente che, permanendo l'attuale emissione di assegni circolari da parte di banche autorizzate, la cauzione fosse stabilita nella misura del 100 per cento.

La generalità degli altri interrogati ritiene per altro necessario, anche al fine di favorire la diffusione dei titoli fiduciari, mantenerne l'attuale facoltà di emissione concessa ad istituti di credito ordinario. Si osserva infatti (*Associazione Bancaria*) che tale diffusione non può che considerarsi vantaggiosa all'economia del Paese, e che è perfettamente normale che la circolazione bancaria surroghi ed integri la circolazione monetaria, tanto più quando è disciplinata in modo da evitare effetti inflazionistici. Anzi (*Campolongo*) la limitazione della facoltà di emissione alla Banca d'Italia sarebbe motivo di diminuita elasticità della circolazione monetaria, e quindi rappresenterebbe un danno collettivo.

Infine per quanto riguarda la concessione agli istituti di credito ordinario della facoltà di emettere assegni circolari, è opinione prevalente fra gli interpellati, che debbano essere seguiti criteri non certo di esclusione aprioristica, ma di grande cautela e restrittività poichè solo con tali criteri il titolo può essere maggiormente accreditato e

diffuso; non soltanto una piena efficienza, solidità e serietà dell'azienda, ma anche una notorietà ed importanza che trascenda notevolmente l'ambito locale è considerata requisito essenziale al riguardo.

I problemi relativi agli impieghi.

§ 13. — *Dinamica ed equilibrio degli impieghi.* — L'esame della dinamica degli impieghi e le prospettive del loro andamento avvenire portano l'attenzione sui problemi centrali della politica bancaria, giacchè essi condizionano direttamente tanto i fenomeni della liquidità quanto quelli della redditività delle aziende.

La fenomenologia tipicamente propria dell'economia di guerra si riassume: *a)* in un incremento del fabbisogno creditizio dell'economia privata, corrispondente allo spostamento che si verifica fra produzioni e consumi di pace e produzioni e consumi di guerra, e *b)* in una pressione del fabbisogno delle pubbliche finanze, principalmente sotto forma di emissione di titoli di Stato, in misura proporzionalmente assai maggiore di quella dell'economia privata.

Il mantenimento di un soddisfacente equilibrio fra i due settori è il compito principale della politica delle aziende di credito in periodo di guerra, ed è utile raffrontare brevemente l'andamento avutosi durante le due guerre mondiali.

Durante la guerra 1915-18 si è verificato un progressivo incremento degli impieghi in titoli di Stato (in prevalenza Buoni del Tesoro) delle quattro grandi banche commerciali (1) dal 5 al 22 %, al quale ha fatto riscontro un importo di impieghi nell'economia privata che è venuto più che triplicandosi nello stesso periodo in cifra assoluta, ma si è ridotto rispetto al totale degli impieghi dall'87 al 71 %. Bastarono poi i due anni successivi al conflitto per riportare, attraverso un forte ingrossamento delle cifre assolute, gli impieghi statali al 9 % e quelli nella economia privata all'84 %.

Le casse di risparmio, alle quali è propria non soltanto una funzione di collocamento dei titoli di Stato fra il pubblico, ma anche un loro assorbimento diretto per notevoli importi, elevarono la propria percentuale di titoli dal 46 a circa il 70 %, con una corrispondente contrazione degli altri principali impieghi, e si richiesero poi sei anni perchè le due partite ritornassero all'equilibrio prebellico.

(1) In mancanza di dati completi sulla distribuzione degli impieghi bancari fra economia privata e finanziamenti allo Stato, occorre riferirsi a quei dati che possono, sia pure parzialmente, illustrare il fenomeno.

Alle soglie dell'ultima guerra le aziende di credito si presentarono con una proporzione di titoli di proprietà (costituiti in massima parte da titoli di Stato) già notevolmente superiore a quella che possedevano all'inizio dell'altra guerra (circa il 30 % dei depositi fra banche e casse di risparmio) e pertanto con una ridotta capacità di ulteriore assorbimento. Questa circostanza, unita alla politica prudentiale seguita dalle aziende, valse a non far aumentare detta proporzione oltre il 40 % dei depositi a fine 1943, dopo di che ebbe inizio, pur con una forte ascesa delle cifre assolute, un netto ripiegamento delle percentuali. L'assorbimento diretto di titoli di Stato da parte delle aziende di credito è dunque stato in questa circostanza inferiore a quanto comunemente si crede, ma ciò non rende meno grave, in questo campo, il problema della riconversione.

§ 14. — *Gli impieghi nell'economia privata.* — Come si è accennato, l'andamento degli impieghi nell'economia privata è stato naturalmente orientato negli ultimi anni ad una diminuzione percentuale, rispetto al totale dei depositi, ma non in misura tale da coincidere, con segno opposto, con le variazioni nell'importo dei titoli e crediti verso lo Stato: tale diminuzione è stata infatti enormemente più forte, passando dal 70 % all'inizio della guerra al 28 % nel 1944, (facendo poi luogo ad un aumento del 38 % nel 1945), come appare dallo specchietto a pagina III, che comprende i dati relativi al portafoglio, anticipazioni, conti correnti, conti correnti di corrispondenza, riporti e mutui; e può quindi essere considerato, con una buona approssimazione, come indicativo degli impieghi nell'economia privata

In realtà vi è un terzo fenomeno che spiega la divergenza che si riscontra fra gli altri due, e cioè il fortissimo incremento delle disponibilità, salite, fra il 1942 ed il 1945 dal 18 al 45 % del totale dei depositi. Ciò sarà analizzato più innanzi; intanto è da rilevare la politica di prudenza che si è seguita in questo campo, preferendo assoggettarsi ad una scarsa redditività, piuttosto che ingolfarsi in impieghi aleatori che sarebbero stati fonte inevitabile di amare sorprese per il dopo guerra.

Sotto questo profilo la situazione bancaria è dunque assai più soddisfacente che dopo l'altra guerra, in quanto non vi sono pesanti eredità da sistemare, e non vi sono quindi pericoli di perdite patrimoniali che pongano in forse la consistenza delle aziende e, di riverbero, l'intangibilità del contribuente.

E poichè può anche affermarsi che nel momento attuale la situazione bancaria non presenta pericoli del genere nemmeno in forma

TAVOLA VI

Impieghi nell'economia privata.

	Importo (in milioni)	Indici	% dei depositi
a) <i>Tutte le aziende di credito:</i>			
1938	44.688	100	74
1939	47.459	106	70
1940	52.345	117	65
1941	66.476	149	64
1942	84.399	189	64
b) <i>265 aziende di credito:</i>			
1942	79.396	100	62
1943	66.977	84	45
1944	73.907	93	28
1945	160.664	202	38

potenziale, si deve riconoscere che tale favorevole risultato non deriva soltanto dalle caratteristiche della congiuntura bellica, ma altresì dalla condotta delle banche e dall'osservanza dei principi ispiratori della legge bancaria.

Sempre limitandosi a considerare il credito breve o di esercizio — chè di quello a medio e lungo termine si tratta in altro capitolo — si può affermare che un problema degli impieghi, nel senso di difficoltà da superare per soddisfare le richieste di finanziamenti, esiste indubbiamente per le Banche, ma non è un problema attuale nè urgente: è un problema dell'avvenire, di un avvenire che si auspica prossimo e nel quale è necessario che il sistema bancario possa recare nel modo più efficace il contributo della sua potenzialità. Nel recente passato si è piuttosto presentato, specie per le aziende operanti nelle zone rurali, un problema degli impieghi in senso inverso, cioè come carenza di impieghi nell'economia privata.

La diminuzione indicata dalle cifre nell'aliquota dei mezzi amministrati dalle banche che queste destinano oggi giorno a finanziare l'economia privata non esprime adeguatamente la diminuzione intervenuta nella portata economica dell'azione di finanziamento svolta dal sistema bancario; infatti, nello stesso tempo in cui la cifra assoluta degli impieghi passava da 100 a 112, od anche a 200, i prezzi delle merci, e cioè la quantità di beni o la intensità di sforzo produttivo che i finanziamenti bancari servono ad alimentare aumentava in

misura enormemente superiore, e cioè di 20, di 30, e più volte, secondo i settori e i prodotti (1).

È necessario insistere su questo squilibrio fra entità dei mezzi e risultati dell'azione delle banche per porre in evidenza la forte, sia pure temporanea, diminuzione della portata di questa e le grandi proporzioni dei compiti dinanzi ai quali si troverà il sistema bancario quando, sia pure con gradualità, la produzione e gli scambi avranno ripreso un ritmo normale e l'accresciuto volume — ai nuovi prezzi — degli investimenti in costruzioni e impianti richiederà un volume proporzionalmente maggiore — ai nuovi costi — di finanziamenti per l'esercizio dell'apparato produttivo.

Dopo la liberazione le Banche hanno cominciato a porsi su questa via dedicando agli impieghi nell'economia privata una crescente aliquota delle disponibilità che ad esse affluiscono; la correzione che [tale tendenza ha apportato alle cifre globali della distribuzione degli impieghi è già notevole, ma sarà portata ad accrescersi spontaneamente in avvenire, se la politica del Tesoro non ostacolerà questo progressivo ritorno del sistema bancario alle sue funzioni naturali. È infatti soprattutto dalla politica del Tesoro — oltre che dalla instaurazione di un regime di piena produttività delle industrie — che dipende l'orientamento della politica bancaria in questo campo.

Il Ministro del tesoro ha già chiaramente enunciato il suo proposito di secondare, anzi di favorire, questo orientamento, e col ritmo e nei limiti nei quali la situazione del bilancio dello Stato gli renderà possibile di dare attuazione a questo suo intendimento, potrà avere luogo anche l'accennato ritorno delle Banche a finanziare più largamente l'economia privata.

Va comunque sottolineata la necessità che per l'avvenire il Tesoro si astenga dalla politica sin qui largamente seguita — sia pure sotto la pressione delle circostanze belliche e dell'attuale situazione di profondo disagio in cui versano alcuni settori dell'economia nazionale — di assorbire forti aliquote del risparmio raccolto dalle banche per poi

(1) Così un grande istituto ha rilevato di avere incrementato ad es. i crediti concessi al settore vinicolo con un coefficiente di moltiplicazione di quasi 17 volte nel 1945 rispetto al 1937, mentre il volume della produzione è stato pressochè uguale nei due anni. Tenuto conto però dei prezzi mutati, a fine 1937 i finanziamenti di quell'istituto corrispondevano ad oltre l'1,50 % del valore della intera produzione vinicola di quella campagna, mentre a fine 1945 il suo inserimento era commensurabile ad appena il 0,75 % del valore della produzione dell'annata.

riversarle direttamente a beneficio di particolari attività produttive. La funzione redistributrice delle banche è stata profondamente alterata dalla politica della tesoreria e qualora questo sistema durasse, ne risulterebbe sconvolto il meccanismo di distribuzione del credito, in quanto il tesoro, concedendo finanziamenti a particolari condizioni di favore ad imprese che non sarebbero in grado di ottenerli direttamente dalle banche, avvia il risparmio ad attività meno produttive, il che è contrario al principio economico che condiziona la destinazione del credito alla massima produttività degli impieghi.

Se eccezioni a questo principio si possono spiegare col concorso di circostanze straordinarie; se si può anche ammettere che in misura limitata il tesoro sovvenzioni temporaneamente attività produttive che non sono in grado di attingere al credito bancario in concorrenza con altre attività di sicuro reddito; non è concepibile che le eccezioni si moltiplichino sino a rendere sistematica una larga redistribuzione ad opera della tesoreria del risparmio raccolto dalle banche. È necessario, affinché i mezzi monetari raccolti dalle banche ricevano la destinazione più produttiva, che le banche cerchino di sviluppare i loro impieghi a favore dell'attività privata e che la tesoreria non interferisca nello sviluppo di questa tendenza — in cui consiste il problema della « riconversione » del lavoro bancario — limitando i propri finanziamenti a casi eccezionali e ben delimitati.

In queste considerazioni ci si è basati principalmente, per comodità di dati disponibili, sulle voci più significative degli impieghi nella economia privata. Occorre però aggiungere che le aziende di credito potrebbero operare utilmente nella stessa direzione anche mediante investimenti in titoli, e cioè non già in titoli azionari, che inciderebbero sul principio della separazione del credito commerciale da quello mobiliare, posto a base della legge bancaria, bensì in obbligazioni degli istituti pubblici e privati di credito mobiliare e preferibilmente in quelli che assicurino la possibilità di anticipazioni da parte della Banca d'Italia. In tal modo esse farebbero affluire i loro mezzi a quei settori e a quegli organismi dell'economia privata che, anche attraverso il profondo vaglio compiuto da tali istituti, risultino meglio idonei ad uno sviluppo di attività, e ve li farebbero affluire proprio nella forma di credito a medio termine, che sarà quella maggiormente necessaria nel prossimo avvenire, e ciò in una forma tecnica perfettamente compatibile sia con le esigenze di liquidità, sia con quelle di ripartizione dei rischi. Tali titoli già rappresentano la quota più alta fra i titoli non di Stato che figurano nel portafoglio delle banche, e sono anche quelli che sono maggiormente aumentati di volume durante l'ultimo decennio.

§ 15. - *Gli impieghi verso lo Stato.* — Si è già accennato, nelle linee generali, all'andamento segnato negli ultimi anni da questo settore degli impieghi bancari, di cui in passato il principale componente era il grosso della voce « Titoli di proprietà », mentre attualmente vi entrano, con cospicua importanza, i depositi di aziende di credito in conto libero od in conto vincolato presso la Banca d'Italia e i conti aperti direttamente presso il Tesoro.

Un quadro più preciso si ricava dai dati raccolti nella tav. VII, la quale mostra che l'importo dei titoli di Stato posseduti dalle aziende di credito si è pressochè decuplicato nel periodo considerato, cioè è aumentato in misura notevolmente superiore al ritmo d'incremento dei depositi; i conti liberi e soprattutto quelli vincolati presso la Banca d'Italia hanno assunto una funzione di primo piano nel convogliare i mezzi delle aziende a copertura delle esigenze finanziarie dello Stato; i conti presso il Tesoro si sono sviluppati notevolmente toccando i 50 miliardi nel corso dell'anno 1945 e ripiegando successivamente sui 28,5 a fine anno, che rappresentano sempre un importo pari a 17 volte quello dell'anno di partenza.

Nel complesso gli impieghi verso lo Stato sono aumentati come da 100 a 1.829, assorbendo una percentuale che dal 27-28 % dei depositi è balzata al 70 %, sfiorando nel 1944 persino il 79 %. Dei provvedimenti presi allo scopo precipuo di devolvere al finanziamento della Tesoreria dello Stato una parte dei depositi bancari si è già parlato nel cap. II, § 19.

Un fenomeno di queste dimensioni costituisce certamente una deviazione delle banche dalle loro funzioni tipiche. Secondo alcuni esso viene considerato come un volenteroso e largo assolvimento da

TAVOLA VII
Impieghi verso lo Stato.

ANNI	Titoli di Stato	CONTI PRESSO LA BANCA D'ITALIA		Conti presso il Tesoro	TOTALE	Indici	% dei depositi
		Liberi	Vincolati				
1937 ...	14.357 (2)	300	—	1.708	16.365	100 —	—
1938 ...	14.860 (2)	350	—	2.295	17.505	106,96	29,02
1939 ...	15.920 (2)	500	—	2.539	18.959	115,85	27,80
1940 ...	20.841	833	—	5.629	27.303	166,83	34,14
1941 ...	32.848	421	665	4.500	38.234	233,63	36,95
1942 ...	46.944	4.399	4.639	5.466	61.448	375,48	46,41
1943 ...	(1) 60.906	9.208	18.525 (3)	13.150 (3)	105.600	645,27 (1)	70,32
1944 ...	(1) 87.100	12.956	81.897 (3)	19.870 (3)	205.000	1.252,67 (1)	78,73
1945 ...	(1) 133.551	11.673	120.175	28.506	293.905	1.795,93 (1)	69,07

(1) Dati relativi a 265 aziende di credito. — (2) Cifre presunte. — (3) Dati al 30 giugno, non definitivi

parte loro dei compiti specifici del momento, caratterizzati dalle preminenti esigenze dello Stato.

Effettivamente le aziende di credito hanno dato alla finanza statale un contributo di enorme rilievo; un contributo la cui importanza può essere meglio valutata se si pone mente al fatto che, per quanto riguarda i titoli, le aziende di credito, che avevano in portafoglio nel 1937 il 13,6 % del complesso dei titoli dello Stato emessi all'interno, hanno elevato la loro quota sino al 27 % a fine 1945.

Sotto un altro profilo può valutarsi l'entità della funzione assolta dalle banche quando si nota che, mentre nell'anteguerra le anticipazioni fatte dalla Banca d'Italia al Tesoro potevano considerarsi effettuate integralmente a carico della circolazione, nel 1945 i conti delle aziende di credito presso la Banca d'Italia rappresentavano il 40 % del totale delle anticipazioni al Tesoro; cioè le banche avevano permesso di sostituire in tale rilevante misura il risparmio al biglietto nel finanziamento dello Stato.

E infine, nello stesso ordine di considerazioni, è da rilevare che i conti delle aziende di credito presso il Tesoro, che rappresentavano nel 1937 l'11,4 % del totale dei conti correnti fruttiferi del Tesoro stesso, erano saliti a fine 1945 al 32,4 %, dopo avere anche toccato temporaneamente il 50 %.

Quanto alla ripartizione dei fondi tra Banca d'Italia e Tesoro, merita di essere rilevata la spiccata preferenza manifestata per la prima e dovuta a considerazioni diverse di tasso, di caratteristiche e di liquidità.

Ad alimentare i conti presso il Tesoro concorrono prevalentemente i grandi e medi istituti, mentre a quelli presso la Banca d'Italia affluiscono fondi di tutte indistintamente le aziende.

Si possono aggiungere alcune altre osservazioni al fine di completare l'esame del fenomeno.

In merito alla condotta delle varie categorie di aziende, si nota che gli impieghi in titoli (costituiti per il 93-94 % da titoli di Stato) erano stati adottati, a fine 1945, a copertura di circa un terzo dei depositi dagli istituti di diritto pubblico e dalle banche di interesse nazionale, le quali hanno preferito sviluppare, anziché questa, altre forme di concorso alla finanza statale, ritenute maggiormente liquide o liquidabili in ogni eventualità.

Non può naturalmente stabilirsi una norma di generale validità al riguardo, e ciò emerge anche dalle risposte pervenute sull'argomento: è incontestato che l'investimento in titoli oltre una certa aliquota costituisce, dal punto di vista bancario, un investimento di ripiego e che esso va circoscritto alle esigenze di equilibrio con le altre attività. La partecipazione che gli investimenti in titoli possono avere

nella massa degli impieghi è quindi questione aziendale, e taluni degli interpellati indicano come buona una percentuale del 30 %.

In merito alla distribuzione dei vari tipi di titoli dello Stato nei portafogli bancari, mentre la consistenza dei redimibili e dei consolidati non ha subito nel periodo in esame variazioni importanti (da 9 miliardi e mezzo nel 1937 a 11 nel 1945, con un massimo di 15 nel 1943), l'aumento maggiore si è verificato nei buoni poliennali, il cui possesso da parte delle banche è passato da 2,8 a 33 miliardi, e soprattutto negli ordinari, balzati da 1,9 a 89 miliardi, con ritmo di incremento particolarmente regolare e costante. Rapportando i titoli detenuti dalle banche al totale di ciascun tipo in circolazione si ha che mentre le aziende di credito possiedono tuttora una percentuale dei buoni poliennali esistenti sensibilmente pari a quella del 1937 (14 %) e così pure hanno mantenuto la stessa quota di consolidati e redimibili (8 %), hanno per contro fornito uno sbocco essenziale per il collocamento dei buoni ordinari, dei quali detengono il 52 % in confronto al 38 % iniziale. È del resto ben comprensibile e plausibile che siano prevalentemente classati tra i privati i titoli a più lunga scadenza, e siano più largamente assorbiti dalle banche quelli brevi, che meglio si confanno alle loro esigenze di liquidità.

Non è certo il caso di entrare qui nella vecchia questione se ed entro quali limiti i titoli di Stato possano considerarsi liquidi e in qual modo, conseguentemente, gli impieghi in titoli di Stato, debbano riguardarsi ai fini dei bilanci bancari; dal punto di vista tecnico evidentemente essi sono agli antipodi dei crediti *self-liquidating* a breve scadenza, che dovrebbero costituire tipicamente la base delle operazioni attive delle banche. Le banche stesse hanno implicitamente rivelato le loro sagge preoccupazioni al riguardo con la preferenza data ai titoli a scadenza più breve e prestabilita, che si presta ad opportuna distribuzione nel tempo, in confronto a quelli più lunghi; ciò soddisfa da un punto di vista formale giuridico, ma non può bastare da quello tecnico e sostanziale, perchè sta il fatto che questi crediti, per la destinazione che ricevono, non producono i mezzi occorrenti al loro rimborso.

Si ritiene che l'esame portato su questo argomento abbia sufficientemente lumeggiato il concorso prestato dalle banche al soddisfacimento dei bisogni dello Stato, compatibilmente con la necessità di salvaguardare la propria liquidità. Questa loro funzione tuttavia non può che essere strettamente temporanea: è indispensabile, se si vuole la riconversione dell'economia ai compiti normali del tempo di pace, e se si vuole che essa si attui secondo il criterio della più alta produttività degli impieghi, e possa inoltre contare sull'appoggio consueto da parte del sistema creditizio, che lo Stato attenui la propria

pressione, astenendosi od almeno riducendo ogni pompamento di risparmio dalle banche, e che riesca ad attingere, per coprire i propri bisogni, solo da quanto il mercato può offrirgli di per sè.

§ 16. - *Disponibilità e liquidità delle aziende.* — Anche il forte incremento delle disponibilità delle aziende di credito è fenomeno caratteristico dei periodi di emergenza, giacchè è ben naturale che le aziende cerchino, col mantenere adeguata scorta di mezzi liquidi o immediatamente prelevabili, di premunirsi contro le richieste a vista che i loro sportelli possono dover fronteggiare da un momento all'altro. Nel recente passato tale condotta prudentiale delle aziende ha avuto conferma e stimolo anche dalle due crisi di mancanza di circolante verificatesi nell'ottobre 1942 e nell'ottobre 1943, in cui la situazione potè superarsi abbastanza agevolmente mercè la solida fiducia che le banche continuavano a godere tra il pubblico, ma presentò dei rischi piuttosto seri, dati i riflessi psicologici della difficoltà per il pubblico di procurarsi i biglietti che gli occorreavano.

Se a queste circostanze si aggiungono le insormontabili difficoltà insorte nelle comunicazioni a causa delle circostanze belliche e della disorganizzazione dei trasporti, e la conseguente impossibilità per le banche di rifornire, con regolarità e prontezza le proprie filiali, ben ci si spiega come esse siano state indotte ad aumentare le proprie disponibilità di cassa e quelle presso altri istituti.

Per altro l'aumento delle disponibilità di cassa, assai onerose per le aziende, è stato contenuto nei più ristretti limiti di tempo e di ammontare, sicchè le cifre di fine anno non rivelano che un incremento strettamente proporzionato all'incremento del giro d'affari e dei mezzi di pagamento, ed inferiore, ad es., a quello degli assegni circolari emessi.

Le cifre risultano dallo specchio che segue:

TAVOLA VIII

ANNI	DISPONIBILITÀ (Cassa e somme disponibili presso altri Istituti)			
	Importo	di cui: cassa	Indici	% dei depositi
1938.....	9.266	(1) 2.642	100	15
1939.....	10.401	(1) 2.999	127	15
1940.....	13.210	(1) 3.284	143	17
1941.....	14.627	(1) 4.394	158	14
1942.....	21.586	(1) 5.397	233	16
1942.....	(1) 21.588	(1) 5.397	100	17
1943.....	(1) 48.138	(1) 9.550	223	32
1944.....	(1) 140.534	(1) 10.641	651	54
1945.....	(1) 189.435	(1) 21.060	878	45

(1) Dati relativi a 265 aziende di credito.

Se le disponibilità nel loro complesso sono aumentate in misura fortissima, raggiungendo una percentuale del 45 % rispetto ai depositi, ciò si deve dunque soprattutto all'incremento dei conti presso la Banca d'Italia e presso il Tesoro, di cui si è fatto cenno nel paragrafo precedente, prospettandone le conseguenze dal punto di vista della natura del debitore e delle caratteristiche tecnico-economiche.

Ora non sono soltanto ragioni prudenziali d'incremento della liquidità di primo grado, suggerite dalle eccezionali circostanze politiche e dagli eventi bellici, che hanno determinato tale andamento, ma anche e soprattutto la mancanza di normali impieghi nell'economia privata, che ha indotto le aziende a riversare in conti prontamente disponibili le ingenti somme residue, che esse si riservano di utilizzare secondo la loro naturale destinazione non appena la ripresa economica lo consenta e lo richieda.

Inoltre hanno giocato per cifre assai ingenti le norme che impongono l'investimento in titoli di Stato od il deposito presso la Banca d'Italia od il Tesoro dei depositi eccedenti un ammontare di trenta volte il patrimonio: norme che in tempi normali assolvono la loro funzione non già col costringere effettivamente le banche a riversare i depositi eccedenti, bensì con l'indurle a proporzionare costantemente — a scopo di garanzia per i terzi e di equilibrio interno di gestione — il patrimonio al volume dei depositi.

Negli ultimi due anni l'ammontare dei depositi è balzato in su con una rapidità tale che non poteva consentire alle aziende di compiere tempestivamente tutte le complesse operazioni e predisposizioni occorrenti per effettuare adeguati aumenti di capitale. Lo sfasamento verificatosi tra i due termini del rapporto ha quindi costretto la generalità delle aziende ad effettuare cospicui depositi presso l'istituto di emissione, benchè riluttanti a motivo della scarsa redditività di tali depositi.

Mentre si vedranno in altro paragrafo i riflessi di tale situazione dal punto di vista della redditività, occorre rilevare qui come essa abbia determinato l'elevazione della liquidità del sistema bancario ad un grado altissimo. Essa, congiunta agli altri fattori convergenti allo stesso fine, ha però anche determinato una forma di stretta, anzi di accentuata solidarietà fra Banca d'Italia-Tesoro da un lato e sistema bancario dall'altro, ossia fra circolazione e depositi. La semplice enunciazione di tale impostazione ne mostra le delicate caratteristiche. Il sistema bancario è estremamente liquido, tanto da poter affrontare qualunque ragionevole eventualità, però la sua liquidità è legata al biglietto e lo comprometterebbe inesorabilmente qualora venisse messa alla prova.

Questo è un ulteriore valido argomento che induce la Commissione ad insistere sulla opportunità di quell'indirizzo di sganciamento tra banche e Tesoro che si è prospettato nel paragrafo precedente e che d'altronde lo stesso Ministro del tesoro annunciò tempo addietro nel discorso ai banchieri. La realizzazione potrà aversi anche non a breve scadenza, ma è importante che venga invertita la tendenza e preso il nuovo orientamento.

Intanto, per quanto riguarda l'applicazione delle norme sull'investimento dell'eccedenza dei depositi, la commissione rileva l'utilità di un sistema quale quello in atto, che stimoli efficacemente le banche a superare le difficoltà ambientali ed a procedere a quegli aumenti di capitale che sono richiesti dal generale spostamento dei valori, e ciò al fine di rafforzarne la compagine economica mantenendola adeguata allo sviluppo della produzione e degli scambi giacchè, le aziende che non saranno in grado di farlo resteranno declassate, avranno degli squilibri strutturali e finiranno con lo scomparire. D'altro lato la Commissione è pure d'avviso che l'applicazione delle norme in oggetto debba avvenire con tutta l'elasticità di tempo e di modi che è indispensabile per non rendere attuali dei danni per le aziende che invece dovrebbero servire soltanto come mezzo di pressione. Sta di fatto che, nella situazione attuale, è da escludere che un'azienda di credito possa mantenere l'equilibrio economico investendo nei modi prescritti l'eccedenza dei propri depositi rispetto al trentuplo del patrimonio. Ora sarebbe iniquo e irrazionale applicare rigidamente il sistema avvantaggiando in modo decisivo le aziende favorite da determinati ambienti o gruppi in confronto a quelle che, non essendo in tali condizioni, trovano difficoltà ad effettuare sollecitamente gli aumenti di capitale; avvantaggiando inoltre le aziende maggiori, che hanno la possibilità e la forza di resistere alle pressioni degli organi di vigilanza, in confronto alle minori, le quali di fronte a tali pressioni non possono che essere remissive anche se ciò eventualmente finisca col compromettere la loro stessa esistenza.

§ 17. — *Sulle varie forme d'impiego.* — La Commissione ha ritenuto di portare il suo esame anche su taluni quesiti di ordine tecnico ed economico relativi alle principali forme di impiego delle aziende di credito.

Il risconto presso l'istituto di emissione, che ha perduto quasi totalmente, sia pure in via transitoria, la sua funzione di strumento della politica creditizia, è sceso ad una entità assoluta estremamente modesta non soltanto perchè, nella situazione di massima liquidità nella quale si trovano, le aziende di credito non hanno bisogno di ricorrere a

questa forma di finanziamento, ma anche per la lenta e continua contrazione del *portafoglio commerciale* in genere. Nel questionario n. 16 si è chiesto se, a prescindere dalla situazione attuale determinata dagli eventi bellici, si ravvisino delle cause strutturali di questo fenomeno.

Al riguardo è risultato che, essendosi la prassi commerciale orientata costantemente e prevalentemente sulle transazioni per contanti e non raramente per pagamento anticipato (quando il perfezionamento della transazione sia dilazionato), la contrazione delle operazioni di sconto è da riguardarsi anzitutto come conseguenza diretta ed inevitabile di siffatto orientamento.

Ma, anche prescindendo da tale obiettiva considerazione, si è rilevata una preferenza soggettiva del cliente verso l'utilizzo di crediti in conto corrente anziché verso quello mediante sconto di pagherò. Le ragioni di una tale preferenza risiedono nella possibilità per il cliente di usufruire con maggiore speditezza e frazionatamente del finanziamento occorrente, soggiacendo all'onere degli interessi soltanto correlativamente al periodo ed all'entità delle quote di utilizzo, nonché nella possibilità di evitare il rilascio, strettamente impegnativo e psicologicamente sgradito, delle cambiali (la vantaggiosità di condizioni delle quali, giova soggiungerlo, si è andata via via sminuendo a causa degli intervenuti aumenti della tassa di bollo, che invece sarebbe assai auspicabile alleggerire).

Considerando il fenomeno della contrazione di tali operazioni dalla visuale specificamente bancaria, mentre da un lato può rilevarsi una conseguente diminuzione per le aziende della possibilità di smobilizzo dei crediti realizzabile attraverso il risconto, d'altra parte si registra — con l'incremento delle operazioni in conto corrente — un certo vantaggio economico per il tasso d'interesse leggermente superiore, applicato per solito a tali operazioni.

È auspicato da taluno un incremento dei conti correnti assistiti da garanzia cambiaria.

Per quanto ha tratto alla velocità di rientro può ritenersi che in genere il rientro delle operazioni di sconto, in quanto le stesse sono assistite da un titolo esecutivo di certa scadenza, avvenga con maggiore rapidità di quello delle operazioni di conto corrente. È peraltro da avvertire che la rapidità del rientro è pur sempre condizionata, oltre che al tipo dell'operazione, alla qualità del cliente nonché alle caratteristiche e circostanze di ambiente.

Per quanto riguarda le *anticipazioni su titoli*, premessa la impossibilità che le stesse vengano in concreto discriminate sulla base delle particolari necessità del credito o delle particolari categorie degli istanti,

è stata sottolineata la natura prevalentemente finanziaria di tali operazioni; ciò nel senso che la clientela vi fa ricorso, per gli scopi più disparati, quando ha occorrenza di somme liquide.

Infatti le anticipazioni su titoli possono venir richieste sia per temporanee occorrenze di gestione dei medi o piccoli commercianti, sia da privati del ceto medio, i quali fanno ricorso a tale forma di provvista di disponibilità liquide per le più svariate occorrenze e ragioni, conservando la possibilità di beneficiare degli eventuali futuri premi o rimborsi afferenti ai loro titoli.

In conseguenza non è sembrato possibile indicare la durata media o massima di tali operazioni, molteplici rivelandosi le loro causali e riscontrandosi talora anche impensati prolungamenti delle stesse nel tempo.

Riguardo alle operazioni di *riporto* la Commissione ha desiderato accertare se esse rispondano bene alle esigenze dell'azienda bancaria, ed al tempo stesso siano indispensabili allo sviluppo del mercato finanziario, o se per contro le banche debbano mantenerle in limiti ristretti per l'elemento rischio che vi si connette, e per la possibilità che abbiano a condurre ad immobilizzi.

In proposito è stato rimarcato che le operazioni di riporto, fondamentali per lo sviluppo del mercato finanziario, sono del tutto compatibili — in tempi normali — con una bene intesa gestione dell'azienda bancaria, sempre che non ne vengano alterate le normali caratteristiche di liquidità e brevità e sempre che vengano contenute in opportuni limiti di volume e con largo margine sui corsi di borsa.

Sembra infatti conveniente, sia per quanto ha tratto alla remunerazione, sia per quanto concerne le normali esigenze di liquidità e sicurezza, che eccedenze di disponibilità, che possano transitoriamente verificarsi, vengano destinate — sulla base dei sopra cennati prudenziali criteri — ai riporti di borsa (con agenti di cambio, commissionari, ecc.).

Quanto ai riporti con i privati e con ditte e società, anch'essi caratterizzati da sicura temporaneità, se ne è rilevata una analoga rispondenza alle esigenze delle aziende bancarie, condizionatamente al rispetto di quei limiti cautelativi che rientrano nei canoni, peraltro non precisamente predeterminabili, di una corretta ripartizione delle attività d'impiego.

Può soggiungersi che il caso limite, e cioè il pericolo d'incorrere in grave immobilizzo, può verificarsi — per tali operazioni — soltanto in dipendenza di un esteso ed improvviso tracollo nelle quotazioni dei titoli od a seguito di una rilevante inflazione del mercato finanziario.

Particolare interesse presentano, dato il loro incremento quantitativo e proporzionale, gli investimenti in titoli. A questo proposito le

principali osservazioni da fare hanno trovato luogo nell'apposito paragrafo. In armonia con quella che è la situazione di fatto, dalle risposte fornite dai tecnici interpellati è risultato che l'opinione comune non formula in materia norme rigide e stabili: la convenienza e la liquidità degli investimenti in titoli dipende dal tipo dei titoli stessi e dall'andamento del mercato. I titoli di Stato, essendo anticipabili presso la Banca d'Italia, non costituirebbero immobilizzo se su di essi non fossero applicati scarti talora anche sensibili; fra di essi le banche, pur essendo inclini a rinnovare e frazionare i propri investimenti in più categorie e specie di titoli, preferiscono tipi a scadenza non lunga, ammortizzabili con estrazioni, e specialmente i Buoni del Tesoro ordinari, anche per evitare difficoltà nelle appostazioni di bilancio per i titoli suscettibili di forti flessioni nelle quotazioni.

Per quanto riguarda gli *investimenti immobiliari* ed i *mutui* è generale l'avviso che, tenuto conto del requisito della liquidità e del rischio connesso alle variazioni di prezzo degli immobili, queste operazioni non debbano avere soverchio peso nella combinazione delle varie attività. Esse possono essere effettuate di regola soltanto da quelle aziende che, come gli istituti di diritto pubblico, le casse di risparmio e i monti di credito su pegno, per la loro situazione patrimoniale o per la loro conformazione strutturale meglio si adattano a dar corso ad operazioni a lunga scadenza.

Queste operazioni dovrebbero in ogni caso assorbire somme proporzionate alle disponibilità dell'azienda non rimborsabili a vista, e dovrebbe essere lasciato alla responsabilità degli amministratori di operare entro limiti di cautela. Sono largamente ricordate le non felici conseguenze della politica di estrema rigidità seguita dal cessato Ispettorato del credito nell'imporre alle aziende la eliminazione totale degli investimenti immobiliari non occorrenti per uffici dell'azienda, politica la quale ha privato le aziende di credito di consistenti possibilità di rivalutazione per conguaglio monetario.

§ 18. — *Il controllo dei fidi multipli.* — Nel proposito di esaminare successivamente tutti i principali problemi attuali del settore considerato, la Commissione ha soffermato la propria attenzione anche sul problema del controllo dei fidi multipli che, pure non manifestando al momento presente un particolare carattere di attualità, merita una trattazione approfondita per quegli aspetti, di palese importanza, che afferiscono a talune fra le più delicate questioni di banca: i rapporti tra banca e clientela, la sicurezza dei riscontri, la collaborazione interbancaria, ecc.

Il problema della ricerca di un sistema atto a ridurre un particolare rischio inerente alla concessione dei fidi, e cioè quello derivante dalla concessione di fidi da parte di più Banche ad uno stesso nominativo, all'insaputa l'una dell'altra, viene nuovamente sollevato ogni volta che la caduta di qualche Azienda industriale o commerciale sviluppata in proporzioni eccessive mercè il credito ottenuto da diversi istituti, ha stimolato lo studio di forme tecniche atte a consentire una distribuzione del credito secondo criteri più razionali.

Molteplici progetti furono elaborati in varie occasioni per la costituzione di uffici aventi lo scopo di raccogliere notizie sui crediti accordati dalle Banche ad ogni singolo cliente ed informare, di sua iniziativa o su richiesta, la Banca che abbia concesso o sia per concedere un nuovo credito a quel dato cliente, dell'esistenza a suo carico di altri debiti bancari. Questa è, sfrondata delle numerose varianti possibili, la essenza comune a tutti i progetti del genere.

In Italia il Luzzatti sviluppò nel 1912, in questo senso, un'idea manifestata in germe sino dal 1892; più concretamente vennero svolti completi studi dall'Associazione Bancaria fra il 1930 e il 1934, in seguito a progetti formulati da taluni tecnici del settore sotto lo stimolo di circostanze presentatesi negli anni della crisi mondiale; infine una completa e pubblica trattazione dell'argomento venne fatta in sede corporativa nel 1935 utilizzando tutte le esperienze sino allora disponibili e pervenendo alle conclusioni che si indicheranno più innanzi.

Fra le esperienze e la letteratura sullo specifico argomento disponibile all'estero venne particolarmente ricordata quella della Germania, ove seri studi e molteplici progetti erano stati elaborati sia nell'anteguerra (dal Norden nel 1903 e dal Picard nel 1912) e nuovamente dopo il periodo dell'inflazione, quando i fatti stimolarono ancora a cercare di eliminare questo rischio particolare (dal Dreyfus nel 1928, dal Sokal, in Austria, nello stesso anno) e infine la inchiesta bancaria del 1929-1930 i cui lavori furono utilizzati per la legge bancaria del 1934.

In Inghilterra analoghe discussioni ebbero luogo fra il 1929 ed il 1931, all'epoca dell'inchiesta Macmillan, ma, al pari di quelle sopra ricordate, non condussero ad alcuna realizzazione concreta, avendo limitata la loro utilità a quella di sviscerare ed illustrare in ogni senso gli svariati e complessi aspetti della questione, che solo mentalità semplicistiche possono ritenere facilmente risolvibile con una determinata attrezzatura burocratica.

Oltre questi dibattiti di carattere tecnico si è avuto invero anche qualche esperimento pratico, fra cui l'unico veramente serio, e che abbia

potuto funzionare per qualche anno, è stato la *Evidenz-Zentrale* costituita a Vienna nel 1908 e sviluppatasi praticamente nel 1913; tali non possono considerarsi talune disposizioni di qualche legge bancaria (Austria 1932, Germania 1934, Cecoslovacchia 1932, Danimarca 1930), giacchè tutte, senza eccezioni, sono rimaste allo stato di facoltà previste ma non esercitate.

Le obiezioni sollevate contro l'istituzione di un organismo centrale dei fidi possono ricondursi in sostanza a due: la incompatibilità di una simile meccanizzazione e automatizzazione del credito con la natura fiduciaria, personale e individuale dell'attività creditizia; e la impossibilità di ottenere un controllo completo, che è d'altra parte il solo che sarebbe veramente utile.

La Commissione tuttavia ha ritenuto di non arrestarsi senz'altro dinanzi a queste obiezioni, ma di svolgere un'ampia indagine in proposito fra i tecnici. È così emersa da varie parti l'opinione che sarebbe effettivamente desiderabile e opportuna l'istituzione di uno schedario comune limitato ai rischi di entità considerevole (*Banco Ambrosiano, Banca Popolare di Cremona, Piccolo Credito Bergamasco, Giannini, Campolongò*). Parecchi degli interessati hanno però precisato che tale opportunità è esclusivamente teorica e dichiarano nettamente di ritenere inattuabile qualunque proposito del genere (*Banca Provinciale Lombarda, Mirabella, Introna e l'Associazione Bancaria*). Altri (*Credito Varesino*) ne ammettono la eventuale attuazione in un campo ristretto, locale, che sposta il problema su un altro piano, probabilmente di carattere volontario.

Taluni Istituti poi, ed anche di notevole autorità (*Banco di Napoli e Banco di Sicilia*) escludono senz'altro anche l'opportunità di una iniziativa del genere.

Dalle risposte formulate ai quesiti specifici su talune caratteristiche che dovrebbe avere l'Organo di controllo nell'eventualità di una sua istituzione, non sono emersi, nè forse potevano emergere, concetti nuovi rispetto a quelli affiorati negli approfonditi dibattiti che si sono ricordati dianzi.

I progetti di ufficio o schedario dei fidi possono classificarsi in due categorie: quelli che affiderebbero all'organo centrale solo il controllo dei crediti più rilevanti, riservandogli l'iniziativa di avvertire gli istituti interessati quando uno stesso obbligato avesse ottenuto più fidi d'importo superiore al limite fissato, e quelli che affiderebbero a tale ufficio, da decentrarsi su base provinciale o regionale, solo la raccolta delle denunce di tutti i crediti, purchè superiori al limite (in cifra più modesta), lasciando interamente alle banche l'iniziativa di

chiedere o meno informazioni prima di concedere un nuovo credito. Si prospetta dunque, alternativamente, la soluzione di un organo tutorio o quella di un organo ausiliario dell'attività creditizia.

La Commissione ha ritenuto opportuno riesaminare direttamente le osservazioni formulate sull'argomento, le quali si possono riassumere come segue:

a) *Sulla opportunità.* — L'indebitamento non è che *uno* degli elementi della situazione di una impresa che chiede un credito, e può essere pericoloso basarsi troppo su di esso per giudicare della solidità dell'impresa; nessuno schedario può fornire gli elementi per valutare l'attivo e ancor meno quegli imponderabili che sono costituiti dalle qualità personali del cliente, dall'andamento futuro del ramo, ecc.

Inoltre la pratica mostra che possono presentarsi casi (ad esempio il debitore di una o più banche che ricorra ad un altro istituto per ripagare i debiti primitivi; l'azienda in rapida espansione, meritevole di un fido superiore a quello precedentemente goduto presso una o più banche, e così via) nei quali la « segnalazione d'allarme » verrebbe fatta precisamente a carico dei clienti più desiderabili per la banca.

L'istituzione di un controllo centrale dei fidi è lungi dallo stimolare l'affinamento dell'abilità bancaria in genere, al contrario tende a livellarla, anche perchè, in un sistema bancario in cui l'azienda burocraticamente organizzata ha sostituito il banchiere tipico, può essere invocata ad alleggerimento di responsabilità.

Il fido concesso ad un determinato cliente non è un qualsiasi dato di fatto; è il risultato di un processo lungo, costoso, difficile, svolto con l'impiego di particolari doti personali nel quale si sintetizza la funzione della banca. La segnalazione dei fidi eccessivi, o implica un giudizio di merito, che non può rientrare fra i compiti del progettato ufficio centrale di controllo, oppure, se è fatta meccanicamente, presenta un'utilità estremamente circoscritta.

b) *Sulla realizzazione.* — 1) Ammesso di potere, mediante lo schedario, conoscere gli impegni bancari del candidato debitore, occorrerebbe accertare gli impegni per merci, verso fornitori, verso privati, ecc., che hanno in alcuni rami grandissima importanza, ed è poi naturalmente impossibile conoscere gli impegni che potranno venire a gravare l'impresa in un futuro anche prossimo (posizioni speculative, revisioni fiscali, ecc.). Un elenco incompleto, e per di più non omogeneo, è capace di fornire dei segnali d'allarme assolutamente ingiustificati, cioè di danneggiare le aziende da finanziare, e

incapace di suggerire altro che quel che l'arte e la tecnica bancaria hanno sempre suggerito, ossia una grande cautela e ponderazione nel concedere i crediti.

2) È tecnicamente difficilissimo mantenere costantemente aggiornato un simile schedario, giacchè all'uopo le banche dovrebbero comunicare quasi giornalmente tutte le operazioni. Ove invece le segnalazioni venissero fatte mensilmente od a più lungo periodo, l'ufficio di controllo sarebbe lungi dal poter dare in qualsiasi momento, come occorre, informazioni davvero esatte. In ogni caso sarebbe un intralcio alla prontezza della concessione dei crediti.

3) C'è un'antitesi tra la necessità di fornire dati il più possibile particolareggiati — i soli che in certi casi possono essere utili — e la necessità di mantenere all'organismo una semplicità di struttura e una snellezza che ne assicurino il facile funzionamento.

4) Difficoltà tecniche e giuridiche sorgono nello stabilire *quali* istituti dovrebbero sottoporsi al controllo in questione, in quanto evidentemente chi fosse fuori della organizzazione si troverebbe in una situazione di privilegio di fronte alla clientela, alla quale non mancherebbe di renderlo noto.

5) Altre difficoltà riguardano il momento in cui un istituto sarebbe autorizzato a chiedere le informazioni, la natura e quantità delle informazioni che si potrebbero comunicare, e la possibilità di scoprire chi avesse fornito informazioni reticenti, sbagliate o false.

6) Un punto assai delicato è poi quello dei dubbi che possono sorgere, pur con la massima rigidità organizzativa e col ricorso a particolari accorgimenti nelle segnalazioni, circa la possibilità di mantenere nei confronti di qualunque terzo, e segnatamente di persone od enti che possono avervi particolare interesse, quell'assoluto *segreto*, quella scrupolosa riservatezza intorno ai dati raccolti nel casellario ed ai fatti a cui essi si riferiscono, che è *indispensabile* al normale esercizio del credito ed alla fiducia negli istituti che lo praticano.

c) *Sulla convenienza.* — È d'uopo tenere presente tutta l'importanza dei criteri economici che devono applicarsi a realizzazioni del genere. La questione del costo, messo in rapporto con gli sperati vantaggi del controllo dei fidi, è preminente, massime in momenti nei quali la riduzione dei costi è un imperativo categorico.

Se il controllo deve essere fatto in modo efficiente, esige un impianto ed un'organizzazione tutt'altro che indifferenti, tanto più data la struttura geografica dell'Italia, che richiederebbe l'esistenza di più centri di raccolta dei dati e di un ufficio centrale di riassunzione.

Riassumendo, vi sono numerosi e complessi argomenti che fanno dubitare dell'opportunità di istituire un organismo per il controllo collettivo dei fidi, sia in forma integrale, sia in forma parziale.

Istituire un organismo del tipo indicato significherebbe imporre coattivamente alle aziende di credito l'onere di una specie di « premio d'assicurazione » sulle loro operazioni attive per coprire il particolare rischio dato dalla possibilità di occultamento dei debiti da parte dei beneficiati. Ora, attesa la ristrettezza dei margini di tassi sui quali operano attualmente le banche, rispetto ai costi il nuovo onere non potrebbe che ricadere in definitiva, in un modo o nell'altro, sui beneficiari stessi del credito; d'altro lato lo speciale rischio che si potrebbe ritenere in tal modo coperto non è che una frazione del rischio generale d'insolvenza, nel quale entrano precipuamente fattori di natura congiunturale non certo riducibili per questa via.

Il problema dei fidi multipli è di carattere nettamente congiunturale, e poichè ciò che può giudicarsi fido eccessivo varia attraverso il tempo, è lecito pensare che l'utilità ricavabile dallo schedario si ridurrebbe di molto precisamente nel momento in cui ce ne sarebbe maggior bisogno.

Convieni anche aggiungere che il problema della molteplicità dei fidi riveste riguardo al credito finanziario importanza ben maggiore che nei confronti del credito commerciale, e la separazione attuata e mantenuta fra l'uno e l'altro tende a rendere il problema risolvibile all'infuori dell'istituzione di macchinosi schedari.

In definitiva la soluzione del problema della concessione del credito attraverso la creazione dello schedario non soddisfa, costa e presenta gravi inconvenienti. La Commissione è d'avviso che occorra mantenersi nella direzione adottata dalla legge bancaria, che è quella di non polarizzarsi su *uno solo* degli elementi della ignoranza nella quale la banca può trovarsi circa la situazione del cliente, ma di fare quanto è possibile per agevolare alla banca l'esatta conoscenza di tale situazione (1).

(1) Mette conto di ricordare quanto, con un concetto analogo, scriveva l'Einaudi nella *Riforma Sociale* nel 1930: « Bella cosa i cartelli per comunicarsi fidi aperti ai clienti in modo che nessun cliente possa, ottenendo aperture di credito da parecchie banche, non comunicanti tra di loro, far debiti al di là della propria solvibilità. Ma è altrettanto bello e sostanzialmente più sicuro che ogni banca, senza impacciarsi di quel che fanno le altre, pretenda dai suoi clienti che una volta all'anno la posizione sia attiva. In questo modo la banca si assicura che quando il cliente tornerà ad andare in debito, ciò accadrà per operazioni nuove e non per strascico di operazioni antiche che si trascinano di

A procurare una più dettagliata conoscenza dei bilanci, almeno per quanto riguarda le società commerciali, ha provveduto il Codice civile con le più rigorose norme sulla formazione dei bilanci (art. 2423 e seg.).

E poichè è necessario che la concessione del fido sia subordinata alla conoscenza di tali bilanci e di altre nozioni, l'Ispettorato del credito, in applicazione della legge bancaria, ha emanato apposite e precise disposizioni sulle dichiarazioni da rilasciarsi dai richiedenti di fidi.

Il regime in tal modo instaurato sarebbe senz'altro da ritenersi soddisfacente, ad avviso pressochè unanime degli interpellati, se venisse strettamente e scrupolosamente osservato. Senonchè sono note le resistenze che gli interessati oppongono, in parte per comprensibili ragioni di riservatezza professionale, in parte per meno plausibili suscettibilità o considerazioni di prestigio, a fornire in modo esauriente i dati richiesti. È pure nota la riluttanza delle banche ad esigere senza deviazioni e compiacenze l'osservanza della norma, sia perchè forse le attribuiscono valore più formale che sostanziale, in confronto ai mezzi d'informazione di altro genere di cui dispongono, sia per un malinteso spirito di correttezza nei confronti della clientela.

La Commissione ritiene pertanto di raccomandare agli organi di vigilanza di rivedere i moduli delle dichiarazioni da rilasciarsi dai richiedenti di fidi, per adeguarli alle effettive necessità riscontrate in base all'esperienza fatta sinora, e di riconfermare l'obbligo della loro adozione, prendendo le misure atte ad assicurarne l'effettiva, generale ed uniforme osservanza.

Costo del denaro e « cartello », bancario.

§ 19. — *Origine e sviluppo del « cartello » bancario.* — La determinazione dei saggi d'interesse e di sconto sul mercato monetario non differisce teoricamente dallo schema generale della formazione del prezzo nelle varie ipotesi di concorrenza perfetta od imperfetta. Si può quindi supporre che anche il « cartello », che da molti anni influisce sulla determinazione del prezzo delle operazioni e dei servizi di banca, possa considerarsi, per le sue finalità e per le sue caratteristiche, alla

anno in anno e faticosissimamente si decurtano di percentuali modeste. Il cliente sarà forse obbligato a tenere conti aperti presso parecchie banche. Non si vede dove sia il male. Due o tre o cinque paia di occhi saranno aperti sui fatti suoi; ed egli sarà costretto a dimostrare a molti invece che ad uno solo la propria liquidità».

stessa stregua degli altri accordi volontari attuati fra imprese nel settore industriale o commerciale per limitare la concorrenza o costituire un monopolio.

D'altra parte è stato invece rilevato che il « cartello » bancario presenta delle particolarità essenziali che lo divariano dai comuni cartelli creati a scopo monopolistico in quanto:

a) la necessità del « cartello » bancario fu sentita inizialmente non già per uno scopo di migliore sfruttamento delle condizioni di mercato da parte delle aziende desiderose di crearsi una situazione di privilegio, bensì per uno scopo di difesa delle aziende stesse di fronte ad una situazione di mercato nella quale lo squilibrio fra domanda ed offerta di denaro acuiva la concorrenza per l'accaparramento della raccolta del risparmio in modo pericoloso per la normale esistenza anche delle aziende correttamente amministrate;

• b) attraverso la tutela del proprio equilibrio economico le aziende miravano a tutelare con gli accordi di « cartello » l'integrità del risparmio affidato alla loro amministrazione, e quindi, oltre che nell'interesse aziendale, agivano anche per un interesse di carattere generale.

Il « cartello » bancario sorse nel 1919, riprendendo accordi anteriori al periodo bellico, come accordo volontario fra i quattro maggiori Istituti di credito ordinario per stabilire i limiti massimi dei tassi attivi e passivi e le altre condizioni più favorevoli che essi si impegnavano a praticare alla clientela, per le operazioni e i servizi di banca, restando in facoltà di ogni azienda di applicare nei singoli casi condizioni meno favorevoli, secondo le particolari caratteristiche ed i rischi delle specifiche operazioni.

L'economia italiana presentava allora i noti fenomeni propri del passaggio dall'assetto di guerra all'assetto di pace; le attività commerciali ed industriali moltiplicavano le domande di crediti per coprire il proprio fabbisogno finanziario determinato dalla riconversione e trasformazione degli impianti, dall'ampliamento dell'organizzazione produttiva in genere e di quella commerciale, nonchè dal sorgere di innumerevoli nuove iniziative che trovavano clima favorevole per la manifestazione dei fenomeni di inflazione rimasti compressi durante il periodo di guerra.

In tali condizioni, ed in un regime di libera attività bancaria che dava adito ad una incontrollata ed illimitata concorrenza fra le aziende preesistenti e quelle di nuova costituzione, la possibilità di sviluppo delle aziende di credito dipendeva essenzialmente dalla quantità di depositi che ciascuna azienda riusciva ad accaparrarsi. Molti conti

economici si reggevano non già sulla permanente amministrazione di una certa massa di depositi, ma esclusivamente sugli utili aggiuntivi prodotti mercè il loro incremento. Non fa quindi meraviglia che sui depositi raccolti dalle banche venissero corrisposti in via normale tassi d'interesse addirittura pari a quelli dei titoli di Stato e superiori al tasso ufficiale di sconto, e che non fossero infrequenti casi, successivamente rivelatisi patologici, di allettamenti rivolti ai risparmiatori incauti con tassi anche sensibilmente superiori a tali livelli.

È dunque essenzialmente per rimediare ad una situazione tecnicamente assurda ed economicamente pericolosa che nel 1919 i quattro istituti di credito ordinario che avevano peso prevalente nel mercato monetario si accordarono per rinnovare in modo impegnativo accordi che già erano sorti in via spontanea anteriormente al 1915 per definire le condizioni per i principali servizi bancari e contenere entro certi limiti i tassi attivi e passivi.

Tali accordi raccolsero progressivamente l'adesione di un maggior numero di banche, sempre con carattere prettamente volontario, ed esercitarono direttamente ed indirettamente una influenza cospicua sul mercato.

Essi venivano frequentemente riveduti e modificati sia nel senso dell'aumento, sia in quello della riduzione, per adattarli alle mutevoli condizioni del mercato monetario e finanziario, con la seguente procedura. Allorchè taluna delle aderenti avvertiva l'opportunità di qualche modifica, ne faceva segnalazione all'Associazione bancaria, la quale, quando sussistevano questioni di sufficiente rilievo, convocava l'apposita Commissione tecnica, composta di rappresentanti di tutte le aziende firmatarie. La Commissione prendeva le sue deliberazioni in base ad una valutazione di ordine economico dell'opportunità della modifica proposta, dei suoi riflessi nei confronti delle aziende, e delle sue presumibili ripercussioni sul mercato, ed inoltre, in base ad un esame di ordine tecnico per la più esatta formulazione ed il necessario coordinamento di ogni modifica con le altre norme e condizioni vigenti.

Le decisioni prese entravano in vigore entro brevissimo tempo in base a circolari riservate trasmesse dall'Associazione Bancaria alle banche firmatarie.

Il « cartello » veniva stipulato con scadenza prestabilita, salvo proroga triennale, e alla fine del 1929 le banche aderenti furono d'accordo di non rinnovarlo nella sua precedente estensione, ma di adottare un nuovo testo che regolava unicamente le condizioni, lasciando liberi i tassi. Tale esperimento di ritorno ad un regime di piena auto-

nomia di condotta delle singole aziende fu fatto perchè, per quanto importante fosse il gruppo delle banche aderenti al « cartello », non poteva però evitare tutte le conseguenze del fatto che quelle che vi rimanevano estranee risultavano avvantaggiate nella concorrenza dalla propria libertà di azione e dalla conoscenza dei limiti fissi che le banche cartellate si erano impegnate ad osservare.

Nell'ottobre 1932 la situazione consigliò alla Banca d'Italia di intervenire nella materia nell'interesse dell'intero settore, e sotto i suoi auspici l'Associazione Bancaria, con la collaborazione delle sue associate, curò una nuova edizione del « cartello » che comprendeva i tassi passivi e le condizioni per le operazioni ed i servizi.

In questo periodo ogni variazione veniva preventivamente comunicata alla Banca d'Italia e al Ministero delle finanze, col cui consenso entrava in vigore.

I nuovi accordi ebbero l'adesione di un larghissimo numero di aziende, e quando venne elaborata la nuova legge bancaria il legislatore tenne conto dell'esperienza fatta in argomento.

Allorchè infatti la legge del 1936 ebbe attribuito all'Ispettorato del credito il potere di emanare norme in questa materia, nel 1937 il « cartello », completato anche per quanto riguarda la disciplina dei tassi attivi, divenne un provvedimento dell'Ispettorato emanato su proposta della Confederazione delle aziende del credito. Esso venne in frequenti occasioni modificato e integrato da precisazioni tecniche derivanti dalla necessità di chiarire e definire in modo uniforme le condizioni per lo svolgimento delle varie operazioni, mano mano che i quesiti posti dalle singole banche rivelavano l'esistenza di disparità di interpretazione e di comportamento o la possibilità di elusioni delle norme già stabilite: infatti anche nei casi in cui tali disparità sorgevano inconsapevolmente, esse si prestavano spesso ad un'azione di concorrenza, che, non potendo più esercitarsi sulle condizioni principali, si rivolgeva con sagace ricerca alle possibilità marginali consentite per l'allettamento della clientela.

L'ultima edizione del « cartello » è del maggio 1945 ed è stata emanata dal Ministero del tesoro, quale successore dell'Ispettorato, in base alle proposte della nuova Associazione Bancaria.

Nella fase 1932-36 le modifiche, vagliate ed elaborate con procedura analoga a quella adottata in precedenza, e cioè dall'Organizzazione bancaria col concorso di un certo numero di aziende rappresentative di ogni tipo, di ogni categoria e di ogni regione, venivano sottoposte alla Banca d'Italia per un esame di merito e la loro approvazione era sempre particolarmente sollecitata.

Nel periodo posteriore al 1936 l'esame delle proposte formulate dalla Confederazione veniva compiuto dall'Ispettorato del Credito, il quale interpellava anche la Banca d'Italia ed il Comitato corporativo del credito. L'emanazione delle norme avveniva con circolari dell'Ispettorato e richiedeva naturalmente, per le indicate esigenze burocratiche, un periodo piuttosto lungo, talora anche di parecchi mesi.

In ogni caso, anche nel regime attuale in cui il cartello non è più un accordo di carattere privatistico per la tutela di interessi particolari, ma è emanato e sanzionato dallo Stato, esso non può e non deve considerarsi indipendentemente da una costante aderenza alle condizioni del mercato interno e, quando si riapra la possibilità di rapporti con l'estero, anche di quello internazionale; inoltre l'intervento dell'Istituto di emissione nella sua determinazione ne assicura l'armonia con le direttive di politica monetaria da esso perseguite.

§ 20. - *I tassi passivi.* — I tassi passivi, come noto, sono quelli per i quali la necessità di una disciplina di cartello è stata maggiormente sentita; essi sono stabiliti secondo una gamma che contempla le varie forme di operazioni passive con un divario di 1.50 % fra il tasso minore ed il più elevato.

I tassi passivi sono stabiliti in misura fissa, cioè senza riferimento automatico al saggio di sconto ufficiale, e, per quanto siano da intendersi, al pari delle altre condizioni di cartello, come le maggiori concessioni che si possano fare alla clientela, nel senso che non è consentito alle aziende di credito di applicare alla clientela stessa un trattamento più favorevole, possono di fatto considerarsi come prezzi fissi del denaro per le operazioni alle quali si applicano, giacchè praticamente, data la concorrenza esistente, nessuna azienda di credito riuscirebbe a raccogliere risparmio offrendo al depositante una remunerazione inferiore.

Si è raccolto in tavole prospettiche materiale assolutamente inedito, che dà un completo ragguaglio sui tassi vigenti, attraverso tutte le variazioni apportate al cartello con supplementi e con nuove edizioni, dal 1919 in poi. Tale materiale può rappresentare un notevole contributo per un interessante capitolo di storia economica; qui basti rilevare come i tassi passivi siano stati spostati in vario senso, a seconda delle condizioni di mercato, e quindi *senza alcun rigido orientamento unilaterale*. Nella prima fase, di cartello limitato a quattro istituti, emerge — salvo una ondulazione avente il suo punto più basso nel secondo semestre 1924 — una costante tendenza all'aumento dei tassi, il cui livello si è elevato durante il sessennio 1919-25 di

un 1-1,50 % per i depositi e di un 2 % per i conti correnti di corrispondenza. Nella seconda fase, sempre di cartello volontario, si è avuta una nuova ondulazione che ha toccato il punto più basso nel 1928, con successiva ripresa. Dopo il 1932 i tassi hanno avuto una diminuzione per un totale di 1 % sino al 1934, sono rimasti invariati per il decennio 1934-44 ed hanno registrato una diminuzione di un altro 1 % fra il 1944 ed il 1945.

Il livello recentemente raggiunto per i tassi passivi è il più basso che si sia sinora registrato nel nostro Paese, e tale circostanza è stata variamente giudicata. Vi sono taluni che ravvisano in questa tendenza un orientamento di carattere permanente verso una minore remunerazione del risparmio, auspicando che anche in Italia, come in taluni paesi esteri, i fondi raccolti dalle banche vengano resi infruttiferi, almeno per quanto riguarda i conti correnti di corrispondenza, e pongono in rilievo il vantaggio che da un abbassamento dei tassi passivi in genere può derivare sia allo Stato, nella sua qualità di principale raccoglitore diretto di risparmio attraverso le casse postali e attraverso il mercato finanziario, sia all'economia produttiva quale utente del risparmio raccolto direttamente o attraverso le banche.

Altri per contro considerano che il mercato italiano, per la sua povertà di capitali, non possa e non debba tendere ad una tale situazione, che si teme atta a scoraggiare la formazione di nuovo risparmio o quanto meno ad affievolirne la raccolta da parte delle banche.

Con le parole del *prof. Einaudi* costoro si chiedono: « È conforme all'interesse generale che al risparmio, il quale non ha ancora trovato opportunità di collocamento da parte del risparmiatore, vengano offerte remunerazioni sempre più misere? Se nessuna obiezione può essere pensata per quella parte della massa fiduciaria, la quale è costituita da giacenze momentanee di cassa; se per queste giacenze si può ritenere giustificata non solo la riduzione dell'interesse a zero, ma anche l'applicazione di provvigioni dirette per i servizi che la banca rende al cliente, non così per il risparmio propriamente detto che il depositante conserva in deposito in attesa di investimenti o di accadimenti futuri. Se si interrogasse l'uomo della strada probabilmente risponderebbe che a questo tipo di risparmio dovrebbero essere offerte le migliori remunerazioni che il mercato consente. Dire che si può ridurre a poco o nulla il compenso al risparmio costituito per fronteggiare spese di malattia, di disgrazie familiari, di possibilità di acquisto di un campo, di una casetta, di un negozio, solo perchè i clienti si contentano del poco o nulla, equivale a dare al cartello un netto significato monopolista ».

Ora, premesso che, alla stregua di previsioni largamente accreditate, l'attuale basso livello dei tassi passivi è considerato per lo più di carattere strettamente temporaneo, (a causa della notevole espansione della circolazione monetaria oltre che del futuro eccezionale fabbisogno di finanziamenti per la ricostruzione a seguito delle distruzioni belliche) secondo le opinioni raccolte sull'argomento, è risultato che allo stato attuale del mercato monetario in Italia i depositi in conto corrente, specie quelli con libretto, devono essere remunerati perchè, a differenza di quanto avviene, ad esempio, in Inghilterra, la clientela non effettua tali depositi nell'unico intento di affidare il denaro alla custodia della banca, bensì anche — sia pure in via secondaria — come stadio temporaneo di investimento.

Osserva il *prof. Introna* che, per giustificare il provvedimento della infruttuosità, occorrerebbe che i depositanti si appoggiassero alla banca per tutti i loro servizi e si generalizzasse l'uso dei pagamenti a mezzo di assegno bancario. In tal caso il servizio di cassa compenserebbe il depositante della mancata corresponsione dell'interesse.

L'attuale remunerazione del deposito in conto corrente è modesta; ma sembra che sia ancora sufficiente, in periodo di abbondanza di denaro e di liquidità delle aziende, ad attirare alle banche le disponibilità liquide costituite da semplici giacenze di cassa. Naturalmente verificandosi un mutamento di tale situazione potrebbe rendersi opportuna una elevazione di questi tassi.

Ci si è anche chiesto se un miglioramento dei servizi accessori delle banche a favore dei depositanti ed un'efficace propaganda di questi servizi potrebbero compensare la eventuale soppressione del tasso d'interesse sui depositi in conto corrente, ma si è pervenuti al riguardo ad una conclusione negativa, giacchè i servizi bancari sono normalmente assai costosi ed ancor più lo diverrebbero se fossero ulteriormente allargati e potenziati. D'altronde occorre tenere conto sia della esiguità della remunerazione in parola, sia del fatto che sopprimendola le banche potrebbero difficilmente ottenere il rimborso delle spese inerenti alla tenuta del conto. Si ritiene comunque che, anche adottando il miglioramento dei servizi accessori, come forma indiretta di remunerazione dei depositi, alle banche affluirebbero per lo più i saldi di cassa disponibili e non altrettanto i risparmi effettivi, la cui accumulazione è necessario incoraggiare con ogni mezzo.

Per quanto riguarda in particolare i conti correnti di corrispondenza, mentre la maggioranza degli interrogati estende ad essi il parere espresso rispetto ai depositi in conto corrente, non manca anche qualche voce che si dichiara favorevole a sopprimere ogni remun-

TAVOLA IX

Tassi di cartello relativi alle principali operazioni passive - I Fase.

OPERAZIONI	1° luglio 1919	1° settembre 1919	1° gennaio 1920	6 aprile 1920	1° giugno 1920	1° luglio 1920	19 ottobre 1920	1° aprile 1922	28 aprile 1924	1° luglio 1924	17 novembre 1924	1° febbraio 1925	16 marzo 1925	8 giugno 1925	18 giugno 1925	1° luglio 1925
DEPOSITI FRUTTIFERI.																
<i>Conti correnti:</i>																
Categoria A	2,25	—	—	—	—	2,50	—	—	—	—	—	—	—	—	3	—
Categoria B	2,50	—	—	—	—	3	—	—	—	—	—	—	—	—	3,50	—
<i>Libretti di risparmio liberi:</i>																
Piccolo risparmio	2,75	—	3	—	—	3,50	—	—	—	—	—	—	—	—	4	—
Risparmio ordinario	2,50	—	2,75	—	—	3	—	—	—	—	—	—	—	—	3,50	—
<i>Libretti di deposito a risparmio vincolato:</i>																
con vincolo da 3 a 9 mesi	3,25	—	—	—	—	3,75	—	4	—	—	—	—	—	—	4,50	—
» » 10 a 18 mesi	3,50	—	—	—	—	4	—	4,25	—	—	—	—	—	—	4,75	—
» » di 19 mesi o più	3,75	—	—	—	—	4,25	—	4,50	—	—	—	—	—	—	5	—
<i>Buoni fruttiferi.</i>																
scadenza da 3 a 9 mesi	3,25	—	—	—	—	3,75	—	4	—	—	—	—	—	—	4,50	—
» » 10 a 18 »	3,50	—	—	—	—	4	—	4,25	—	—	—	—	—	—	4,75	—
» » di 19 mesi o più	3,75	—	—	—	—	4,25	—	4,50	—	—	—	—	—	—	5	—
CONTI CORRENTI DI CORRISPONDEZA.																
<i>Conti liberi</i>	3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
<i>Conti reciproci</i>	3	—	4	—	—	3,50	—	—	—	3	—	3,50	—	—	—	4,50
<i>Conti vincolati:</i>																
con vincolo da 1 mese a 2 mesi	3,50	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
» » 3 mesi a 5 »	3,75	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
» » 6 » a 8 »	4	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
» » 9 » ed oltre	4	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
a scadenza indeterminata, con preavviso reciproco di 60 giorni	3,75	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

NB. — Le date indicano la decorrenza delle variazioni dei tassi. Le linee significano permanenza del tasso indicato nella precedente colonna a sinistra.

TAVOLA X

Tassi di cartello relativi alle principali operazioni passive - II Fase.

OPERAZIONI	19 gennaio 1927	1° luglio 1927	1° ottobre 1927	1° marzo 1928	1° aprile 1928	1° maggio 1928	1° gennaio 1929	1° aprile 1929
DEPOSITI FRUTTIFERI.								
Conti di deposito libero.....	3,50	—	3 —	—	—	2,75	3 —	3,25
Libretti di risparmio libero:								
piccolo risparmio.....	4,50	—	4 —	—	—	3,50	3,75	4 —
risparmio ordinario.....	4 —	—	3,50	—	—	3 —	3,25	3,50
Libretti di deposito a risparmio vincolato:								
con vincolo da 1 a 2 mesi.....	5,25	—	4,25	—	—	3,75	4 —	4,25
» » 3 a 5 ».....	5,50	—	4,75	4,50	—	4 —	4,25	4,50
» » a 6 mesi o più.....	5,75	5,50	4,50	4,25	—	—	4,50	4,75
Buoni fruttiferi.								
scadenza da 1 a 2 mesi.....	5,25	—	4,50	4,25	—	3,75	4 —	4,25
» » 3 a 5 ».....	5,50	—	4,75	4,50	—	4 —	4,25	4,50
» » a 6 mesi o più.....	5,75	5,50	4,50	4,25	—	—	4,50	4,75
CONTI CORRENTI DI CORRISPONDEZA.								
Conti liberi.....	4,50	4,25	3,75	3,25	—	3 —	3,25	3,75
Conti reciproci.....	6 —	—	5,50	5 —	4,50	4 —	—	4,50
Conti vincolati:								
con vincolo di 1 mese o inferiore a 3 mesi.....	6 —	5,75	5 —	4,50	—	4 —	4,25	4,75
» » da 3 mesi a 5 mesi.....	6,50	6 —	5,25	4,75	—	4,25	4,50	5 —
» » da 6 » e oltre.....	6,50	5,50	5 —	4,50	—	—	4,75	5 —
a scadenza indeterminata, con preavviso reciproco di 60 giorni.....	6,50	6 —	5,25	4,75	—	4,25	4,50	5 —

V. nota alla tavola VI.

TAVOLA XI
Tassi di cartello relativi alle principali operazioni passive - III Fase.

O P E R A Z I O N I	1 ^o ottobre 1932	29 ottobre 1933	31 ottobre 1933	1 ^o novembre 1933	1 ^o febbraio 1934	28 febbraio 1934	1 ^o marzo 1934	1 ^o aprile 1934	1 ^o ottobre 1944	16 febbraio 1945
DEPOSITI FRUTTIFERI:										
<i>Conti di deposito libero</i>	2,50	—	—	2 —	—	—	1,50	—	1 —	0,50
<i>Libretti di risparmio libero:</i>										
piccolo risparmio	3 —	—	—	2,75 —	—	—	—	2,50	2 —	1,50
risparmio ordinario	2,75	—	—	—	2,25	—	—	2 —	1,50	1 —
<i>Libretti di deposito a risparmio vincolato:</i>										
con vincolo di 3 mesi o inferiore a 6 mesi	3,50	—	—	3 —	—	—	2,50	—	2 —	1,50
» 6 » o più	4 —	—	—	3,50	—	—	3 —	—	2,50	2 —
<i>Libretti di deposito a risparmio a scadenza indeterminata, ma con vincolo di preavviso reciproco di:</i>										
3 mesi ed inferiore a 6 mesi	3,50	—	—	3 —	—	—	2,50	—	2 —	1,50
6 mesi o più	4 —	—	—	3,50	—	—	3 —	—	2,50	2 —
<i>Buoni fruttiferi:</i>										
scadenza di 3 mesi o inferiore a 6 mesi	3,50	—	—	3 —	—	—	2,50	—	2 —	1,50
» 6 » o più	4 —	—	—	3,50	—	—	3 —	—	2,50	2 —
CONTI CORRENTI DI CORRISPONDEZA:										
<i>Conti liberi</i>	2,50	—	—	2 —	—	—	1,50	—	1 —	0,50
<i>Conti reciproci</i>	3,50	3,25	—	2,75	—	—	2 —	—	1,50	—
<i>Conti vincolati</i>										
con vincolo di 3 mesi o inferiore a 6 mesi	3,50	—	3 —	—	—	2,50	—	—	2 —	1,50
» 6 » o più	4 —	—	3,50	—	—	3 —	—	—	2,50	2 —
a scadenza indeterminata con preavviso reciproco di 90 giorni (60 giorni fino al 30-10-33)	3,50	—	3 —	—	—	2,50	—	—	2 —	1,50

V. nota alla tavola VI.

nerazione nei loro confronti. Si rileva infatti che tali conti, pur presentando costanti saldi attivi, segnano in chiusura, per il gioco delle valute, un ammontare a debito che, per evitare i gravosi calcoli relativi, potrebbe essere conveniente eliminare.

Quanto poi alla questione del carattere artificioso e monopolistico attribuito ai bassi tassi corrisposti al risparmio, qualcuno ha osservato che:

a) i tassi attualmente corrisposti sui depositi a risparmio sono effettivamente esigui rispetto alle consuetudini del nostro mercato, ma in valore assoluto non sono certo inferiori ai tassi corrisposti in molti altri Paesi;

b) dal punto di vista economico del mercato sembra naturale che in un periodo di eccezionale abbondanza di denaro — alla quale si è contrapposta negli ultimi anni, in misura forse senza precedenti, una altrettanto eccezionale carenza di impieghi — i tassi passivi abbiano avuto motivo per scendere al livello che hanno effettivamente raggiunto. Se nel triennio 1942-45 i depositi — remunerati a quei tassi calanti che vengono posti in questione — sono aumentati in misura assai superiore agli impieghi, i quali nel primo biennio si sono persino ridotti in cifra assoluta (v. tavola VI), ciò significa che si è verificata una espansione di offerta accompagnata da una contrazione di domanda della merce denaro che avrebbe giustificato l'abbassamento dei tassi passivi (di quelli attivi si parlerà più innanzi) anche in regime di mercato libero;

c) non è quindi al « cartello » che si deve imputare la esiguità dei tassi passivi — sempre secondo la tesi sostenuta esclusivamente da qualche esperto — chè esso non avrebbe fatto che esprimere i riflessi della situazione obiettiva prevalentemente determinata dall'aumento della circolazione monetaria, inducendo le banche a conformarvisi unitariamente; deve anzi dirsi che proprio anche le presenti circostanze hanno mostrato l'utile funzione del « cartello » ai fini della tutela del risparmio, giacchè se esso non fosse esistito probabilmente le banche, sempre desiderose di ampliare il volume dei propri fondi amministrati, avrebbero continuato, per legge d'inerzia o per effetto della concorrenza, a corrispondere tassi più elevati di quelli giustificati dalle circostanze;

d) dal punto di vista economico aziendale si rileva che dal dicembre 1942 al dicembre 1944 le giacenze di cassa e le disponibilità delle aziende di credito sono aumentate come da 100 a 651, raggiungendo a tale ultima data l'importo di 140 miliardi, che rappresenta ben il 54 % dei depositi. Ora, quando, o per impossibilità obiettive o

per il mantenimento di criteri prudenziali negli impieghi, una così ingente aliquota dei depositi raccolti non può essere investita, e deve invece essere tenuta sotto forma di disponibilità immediata, infruttifera o scarsamente fruttifera, è logico che le aziende non siano temporaneamente in grado di remunerare il deposito in misura più elevata;

e) infine dal punto di vista del risparmiatore è da considerare che in sostanza esso paga con la minore remunerazione percepita sul suo deposito la politica di prudenza seguita dalle banche nell'amministrarglielo: specie all'indomani di una acuta fase d'inflazione esso non può non attribuire maggiore importanza alla sicura conservazione del capitale monetario che ad una differenza di interesse la quale, su un deposito medio che si può presumere di 12.000 lire, importerebbe in un anno, nell'ipotesi di una maggiorazione di tassi dell'1%, una maggiore corresponsione di 120 lire in tutto.

A fronte di queste considerazioni non si è mancato tuttavia di osservare — in seno alla Commissione — che in tal modo all'attività bancaria si è creata una posizione di industria protetta, la quale ritarda il processo di selezione fra le aziende e l'adeguamento della struttura bancaria ai bisogni del mercato. Mediante il «cartello» le banche trovano nella riduzione dei saggi passivi la linea di minore resistenza per la compressione dei loro costi. Esse addossano perciò ai risparmiatori-depositanti l'onere della riduzione dei costi, prima di tentarlo su altri fattori che possono presentare maggiore resistenza; ma, così operando, esse non concorrono certamente a stimolare la formazione del risparmio e l'attrazione delle giacenze monetarie nelle loro casse. L'aumento dei depositi, verificatosi nonostante la misura ridottissima dei saggi passivi, non è parsa ad alcuni componenti la Commissione prova sufficiente della insensibilità dei risparmiatori alla bassa remunerazione dei depositi. I tesoreggiamenti su larga scala e la ricerca di impieghi, anche transitori, al di fuori dell'organizzazione bancaria, fenomeni che pure si sono potuti constatare in questi anni, possono far pensare ad un minore interessamento del pubblico ad affidare alle banche le proprie disponibilità monetarie, mentre sarebbe conforme all'interesse generale che al sistema bancario affluissero nella maggior misura possibile i mezzi di pagamento a disposizione del pubblico.

La Commissione ritiene pertanto di poter concludere che, anche se l'attuale livello dei tassi passivi corrisposti dalle aziende di credito è in larga parte determinato dall'eccezionale liquidità del mercato e non esclusivamente dal cartello che, essendo manovrato da organi dello Stato non ha il carattere di strumento di una coalizione privata, è tuttavia necessario, finché le condizioni obiettive della situa-

zione monetaria del paese non consentiranno di riconsiderare, sulla base di più permanenti elementi di giudizio, la questione generale della ragion d'essere del « cartello », che le autorità di vigilanza provvedano con attenta sollecitudine alle variazioni dei saggi di cartello, affinchè essi risultino aderenti alla situazione del mercato monetario nazionale, oltrechè a quella particolare delle aziende di credito, le quali dovrebbero cercare più intensamente anche per altre vie l'equilibrio dei propri bilanci.

§ 21. — *I tassi attivi.* — I tassi attivi sono stabiliti dal « cartello » generalmente con riferimento al saggio ufficiale di sconto od al tasso normale di interesse sulle anticipazioni della Banca d'Italia, cioè con la indicazione di una maggiorazione minima da applicarsi rispetto a tali tassi. A differenza dei tassi passivi, questi rappresentano veramente dei tassi limite, in quanto le banche dovrebbero applicare i tassi di cartello soltanto ai crediti concessi nelle condizioni migliori alla clientela di prim'ordine e di grande interesse per l'azienda, mentre esse hanno facoltà di graduare i tassi per le varie operazioni a seconda delle rispettive caratteristiche; possono cioè applicare in concreto tassi superiori a quelli di cartello, quando ne ravvisino l'opportunità. Naturalmente tale libertà di azione è di fatto tanto maggiore quanto più bassi siano i tassi di cartello rispetto a quelli consentiti dal mercato.

Nel periodo dal 1919 al 1925 l'andamento dei tassi attivi, illustrato da tavole analoghe a quelle esposte per i passivi, è stato caratterizzato da molteplici variazioni riflettenti le condizioni di mercato e in particolare i mutamenti del tasso di sconto ufficiale; da rilevare in modo particolare l'ascesa verificatasi nel 1925, in relazione agli eventi monetari di quell'anno, nello stesso senso e con applicazione dell'inasprimento apportato al saggio ufficiale: in sei mesi i tassi venivano elevati di un 2,50-3 %, portando i crediti in bianco, concessi sia in conto corrente, sia con sconto cambiario, intorno al 10 per cento.

La discesa da tale livello è avvenuta gradualmente sino al 1928, precedendo, si noti, il ribasso del tasso ufficiale, e dimostrando così la sensibilità dei tassi privati — nonostante l'esistenza del cartello — alle mutate condizioni del mercato.

Una nuova fase di rialzo si registra tra la fine del 1928 e la primavera 1929, senza per altro che i tassi di cartello aumentino in alcun modo il loro scarto rispetto al tasso ufficiale. Segue il periodo 1932-36, durante il quale non si è avuta alcuna fissazione di tassi attivi di cartello.

Nel 1937, in condizioni di mercato del tutto diverse, i tassi attivi sono stati fissati per le varie operazioni, uniformemente, senza alcuna

maggiorazione rispetto al saggio ufficiale di sconto. Ciò sta ad indicare che non si trattava di un vero cartello tecnicamente elaborato, ma soltanto di un *plafond* minimo diretto unicamente ad evitare punte eccezionali in basso.

Dopo il 1937 il saggio ufficiale è stato variato una sola volta nel 1944, portandolo dal 4,50 al 4 %; mentre il tasso delle anticipazioni è sempre rimasto invariato al 4,50 %; i tassi privati invece hanno subito ancora numerose variazioni che hanno portato a differenziarne la misura per le varie operazioni, in conformità alle normali esigenze tecniche, portandone attualmente il divario fra il minimo ed il massimo al 2,50 %.

L'attuale livello dei tassi attivi viene considerato da taluni ambienti della clientela bancaria piuttosto elevato, e anche nella stampa si è avuta qualche eco di rilievi formulati a questo proposito.

Al riguardo si è fatto osservare, da parte delle banche interessate:

a) che in linea assoluta l'attuale misura dei tassi è tutt'altro che priva di precedenti; anzi è facile ricordare epoche nelle quali il prezzo del denaro era notevolmente più elevato dell'attuale, e ciò veniva considerato come un naturale portato delle circostanze. Non è dunque il livello dei tassi in sé che possa preoccupare, ma se mai la sua rispondenza o meno alle condizioni di mercato ed i fattori che lo determinano;

b) che se poi il prezzo del credito bancario viene esaminato in rapporto alle circostanze, occorre tenere presente che esso non contrasta, ma anzi è uno dei mezzi coi quali le banche possono attuare quell'orientamento di oculata prudenza nella erogazione del credito che è stata loro raccomandata dalle autorità preposte alla politica monetaria. Inoltre, una certa elevazione di tassi non fa che rispecchiare una diffusa previsione del loro naturale andamento nel prossimo avvenire in rapporto al gioco normale della domanda e della offerta di capitali;

c) che, per quanto riguarda l'incidenza del costo del denaro sull'attività produttiva e sui prezzi delle merci, occorre ricondurne la portata entro limiti obiettivi, che sono assai più ristretti di quanto taluni credono (1);

(1) L'interrogatorio *Forcesi* ha messo in luce, fra l'altro, come una differenza del 3 % in più o in meno nei tassi attivi, in base ad un ciclo di finanziamento normale di quattro mesi, riferito ad un intervento di capitali creditizi pari ad una metà del valore del prodotto, incida su quest'ultimo in ragione dello 0,50 %. Il che, specie in periodo di forti oscillazioni di prezzi, come l'attuale, può certo considerarsi di scarso rilievo.

Nello stesso senso si è espresso il *Ferrari* (« Rivista Bancaria », maggio-giugno 1946).

Tassi di cartello relativi alle pri

OPERAZIONI	1° luglio 1919	7 ottobre 1919	6 aprile 1920	15 maggio 1920	19 giugno 1920	19 ottobre 1920	15 ottobre 1921	1° marzo 1922
CREDITI IN BIANCO :								
in conto corrente	6,50	—	7 —	7,50	—	—	—	—
con sconto pagherò diretti	6 —	—	6,50	7 —	—	—	—	—
con sconto cambiali finanziarie	6 —	—	6,50	7 —	—	—	—	—
ANTICIPAZIONI E CREDITI ASSISTITI:								
a) da pegno su titoli di Stato o similari	5,50	5,50	6 —	6,50	6,50	—	—	—
b) da pegno su depositi di denaro:								
in conto corrente	}	5,50	6 —	6,50	6,50	—	—	—
con sconto pagherò diretti								
c) da pegno su titoli non di Stato o similari:								
in conto corrente	}	6 —	6 —	6,50	7 —	7,50	—	—
con sconto pagherò diretti								
d) da pegno su merci:								
in conto corrente	}	(1) 6 —	(1) 6 —	(1) 6,50	(1) 7 —	(1) 7,50	—	—
con sconto pagherò diretti								
SCONTO DI EFFETTI SULL'ITALIA:								
non oltre i 4 mesi	(2) 4,75	—	(2) 5,50	(2) 6 —	—	(2) 6,50	(2) 6,25	(2) 6 —
oltre 4 e fino a 6 mesi	(2) 5,25	—	(2) 6 —	(2) 6,50	—	(2) 7 —	(2) 6,75	(2) 6,50
oltre i 6 mesi (esclusi dallo sconto)	—	—	—	—	—	—	—	—
Tasso ufficiale di sconto	5 —	—	5,50	—	—	—	—	—
Ragione normale di interesse sulle anticipazioni.	5 —	—	5,50	—	—	—	—	—

(1) Più una provvigione fissa di 0,25 % per ogni periodo non superiore a 3 mesi. — (2) Per il foglio commerciale non le operazioni di durata complessivamente non superiore a 30 giorni. — (4) Più commissione fissa di 0,25 % entro i 4 mesi.

L A XII

cipali operazioni attive - I Fase.

24 aprile 1922	26 giugno 1922	11 luglio 1922	2 luglio 1923	1° febbraio 1925	9 marzo 1925	16 marzo 1925	23 marzo 1925	8 giugno 1925	18 giugno 1925	1° luglio 1925	21 settem- bre 1925	11 gennaio 1926
—	—	7 —	—	—	7,50	—	—	8 —	8,50	9 —	10 —	—
—	—	6,50	—	—	7 —	—	—	7,50	8 —	(4) 8,50	(4) 9,50	—
—	—	6,50	—	—	7 —	—	—	7,50	8 —	(4) 8,50	(4) 9,50	—
—	—	6 —	—	—	6,50	—	6,25	7 —	7,50	8 —	9 —	—
—	—	6 —	—	—	6,50	—	—	7 —	7,50	8 —	9 —	—
—	—	6 —	—	—	6,50	—	—	7 —	7,50	8 —	9 —	—
—	—	7 —	—	—	7,50	—	7 —	8 —	8,50	9 —	10 —	—
—	—	6,50	—	—	7 —	—	6,50	7,50	8 —	8,50	9,50	—
—	—	(1) 7 —	—	—	(1) 7,75	—	(3) 7 —	(3) 8 —	(3) 8,50	(3) 9 —	(3) 10 —	—
—	—	(1) 6,50	—	—	(1) 7,25	—	(3) 6,50	(3) 7,50	(3) 8 —	(3) 8,50	(3) 9,50	—
(2) 5,7/8	(2) 6,50	(2) 5 3/8	(2) 5 3/8	5,50	—	6 —	6,50	6,75	7,25	6,50	8,50	8 —
(2) 6,50	(2) 7 —	(2) 6 —	(2) 5 5/8	5 7/8	—	6 3/8	6 7/8	7,25	7,75	8 —	9 —	8,50
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	5,50	—	—	6 —	—	—	6,50	7 —	—	—	—
—	—	5,50	—	—	6 —	—	—	6,50	7 —	—	—	—

bancabile, più 0,50 %. — (3) Più una commissione fissa di 1 1/2 % per ogni periodo non superiore a 3 mesi e di 1/2 % per

TAVOLA XIII
Tassi di cartello relativi alle principali operazioni attive - II Fase.

OPERAZIONI	16 febbraio 1927	1 ^o luglio 1927	1 ^o ottobre 1927	16 novemb. 1927	1 ^o gennaio 1928	10 febbraio 1928	19 marzo 1928	18 aprile 1928	25 giugno 1928	5 novemb. 1928	7 gennaio 1929	14 marzo 1929
CREDITI IN BIANCO:												
in conto corrente	10	—	9,50	—	9	—	8,50	8	—	—	8	9
con sconto pagherò diretti (1)	9,50	—	9	—	8,25	—	8	7,50	7	—	7,50	8,50
con sconto cambiali finanziarie (1) ..	9,50	—	9	—	8,25	—	8	7,50	7	—	7,50	8,50
ANTICIPAZIONI E CREDITI ASSISTITI:												
a) da pegno su titoli di Stato e similari	9	—	8,50	—	8	—	7	6,25	—	—	—	7,25
b) da pegno su depositi di denaro: in conto corrente (2)	—	1,50	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
con sconto pagherò diretti (2) ..	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
c) da pegno su titoli non di Stato o similari:												
in conto corrente	10	—	9,50	—	8,75	—	7,50	7	—	—	—	8
con sconto pagherò diretti	9,50	—	9	—	8,25	—	7	6,50	—	—	—	7,50
d) da pagare su merci:												
in conto corrente	(4) 10	—	(4) 9,50	—	(4) 8,75	—	(4) 8,25(5)	7,25(5)	(5) 7,50	—	—	(5) 8,25
con sconto pagherò diretti	(4) 9,50	—	(4) 9	—	(4) 8,25	—	(4) 7,75(5)	6,75(5)	7	—	—	(5) 7,75
SCONTO DI EFFETTI SULL' ITALIA:												
non oltre i 4 mesi (3)	8	7	6,50	6	—	5,75	5,50	5,25	—	5,50	—	—
oltre 4 e fino a 6 mesi (3)	8,50	7,50	7	6,50	—	6,25	6	5,5/8	—	5,7/8	—	—
oltre i 6 mesi (esclusi dallo sconto) ..	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Tasso ufficiale di sconto	7	—	—	—	—	—	6,50	6	5,50	—	6	7
Ragione normale di interesse sulle anticipazioni	7	—	—	—	—	—	6,50	6	5,50	—	6	7

(1) Oltre una commissione di 1/4 % fissa entro i 4 mesi. — (2) In più del tasso corrisposto dall'Istituto sul libretto o conto vincolato a garanzia. — (3) Per il foglio commerciale su piazze non bancabili presso la Banca d'Italia, il Banco di Napoli ed il Banco di Sicilia più 0,50 %. — (4) Oltre una commissione fissa di 1,50 % per ogni periodo non superiore a 3 mesi e di 0,50 % per le operazioni di durata complessiva non superiore a 30 giorni. — (5) Oltre una commissione fissa di 1 % per ogni periodo non superiore a tre mesi e di 0,25 % per le operazioni di durata complessiva non superiore a 30 giorni.

TAVOLA XIV

Tassi di cartello relativi alle principali operazioni attive - III Fase.

	I - IV 1937	I - VI 1937	16 - VII 1938	I - XII 1939	10 - IV 1940	21 - VI 1940	16 - III 1942	21 - II 1944	11 - IX 1944	I - VI 1945
OPERAZIONI										
CREDITI IN BIANCO:										
in conto corrente.....	4,50	6 —	6,50	7 —	—	7,50	—	8 —	7,50	8 —
con sconto pagherò diretti	4,50	5,50	5,75	6 —	—	6,50	—	7 —	6,50	—
con sconto cambiali finanziarie	4,50	5,50	5,75	—	—	6,25	—	6,75	6,25	—
ANTICIPAZIONI E CREDITI ASSISTITI:										
a) da pegno su titoli di Stato e similari..	4,50	5 —	—	—	—	—	—	5,50	—	—
b) da pegno su depositi di danaro:										
in conto corrente.....	4,50	5,50	—	6 —	—	—	—	—	5,50	6 —
con sconto pagherò diretti	4,50	5,50	—	—	—	—	—	—	5 —	—
c) da pegno su titoli non di Stato e simili, lari, su merci ecc.:										
in conto corrente.....	4,50	5,50	6 —	6,25	—	6,75	—	7,25	6,75	7,25
con sconto pagherò diretti	4,50	5,50	—	5,75	—	6,25	—	6,75	6,25	—
SCONTO DI EFFETTI SULL'ITALIA:										
non oltre i 4 mesi	4,50	5 —	—	—	—	5,50	—	6 —	5,50	—
oltre 4 e fino a 6 mesi.....	4,50	5 —	5,50	—	—	6 —	—	6,50	6 —	—
oltre 6 mesi.....	4,50	5 —	6 —	—	—	6,50	—	7 —	6,50	—
FINANZIAMENTI SU PRODOTTI AGRICOLI:										
ammassati.....	—	—	—	—	5,50	—	—	6 —	5,50	—
vincolati.....	—	—	—	—	—	—	6 —	6,50	6 —	—
Tasso ufficiale di sconto	4,50	—	—	—	—	—	—	—	4 —	—
Saggio normale di interesse sulle anticipazioni	4,50	—	—	—	—	—	—	—	—	—

d) che per quanto riguarda il « costo di produzione » delle banche, il quale entra fra gli elementi determinanti del prezzo, un complesso di circostanze di grande portata tecnico-economica e sociale ha determinato un effettivo e sia pur temporaneo aumento del costo del servizio del credito in misura certamente superiore all'aumento intervenuto nei tassi attivi.

Il *Bresciani-Turroni* ha di recente richiamato autorevolmente l'attenzione, con dovizia di elementi e di considerazioni, sul fatto che, affermando l'elevatezza dei tassi attivi essere la conseguenza di una situazione artificiale creata dal cartello, si trascurano certi fattori obiettivi estranei al cartello, quali l'influenza dell'inflazione sui saggi d'interesse, la difficoltà di impiegare la disponibilità, il costo dei servizi bancari. (*Rivista Bancaria* maggio-giugno 1946).

Anche per quanto concerne la determinazione dei tassi attivi la Commissione ritiene di dover raccomandare che essa sia fatta con l'elasticità sufficiente per non scoraggiare le sane iniziative economiche, per le quali l'alto costo del denaro può costituire una grave remora. Nel seno della Commissione si è fatto rilevare quanto siano discutibili le argomentazioni sopra riportate e come l'attuale alto costo del denaro non appaia compatibile con la eccezionale larghezza di mezzi monetari a disposizione delle banche, le quali, protette dal cartello, non sentono in tutta la sua inderogabilità lo stimolo a cercare la più economica dimensione della loro attrezzatura e a darsi un assetto meno costoso. La carenza degli impieghi non è soltanto il riflesso di un atteggiamento prudentiale nella erogazione del credito, perchè le iniziative arrischiate sono quelle che presentano la prospettiva di più alti profitti, ma è anche l'effetto dell'alto costo dei prestiti bancari, che non è fatto certo per stimolare le attività che contano su profitti normali. Sono queste ultime che risentono in modo particolare della difficoltà di procurarsi il capitale di esercizio al suo costo attuale. Deprimendo queste iniziative, la persistenza degli elevati saggi attivi applicati dalle banche ritarda il processo di ricostruzione delle forze economiche sane del paese.

§ 22. — *Le provvigioni per i servizi.* — Le provvigioni per i principali servizi bancari rappresentano un compenso percepito dalle banche per le loro prestazioni in una misura che non può essere determinata esattamente sulla base del costo delle prestazioni stesse, ma che si concreta in importi fissi o percentuali stabiliti tenendo conto in gran parte anche della possibilità e convenienza per la clientela di sostenerne l'onere.

In passato prevaleva per molti servizi il concetto della gratuità, in quanto si consideravano in parte taluni di essi come un normale accessorio dell'attività bancaria il quale, di per sè, non aggravava in modo sensibile, con specifici componenti di costo, l'onere della gestione; inoltre si riteneva che la loro prestazione gratuita giovasse per invogliare la clientela a più largamente servirsi per le sue occorrenze dell'opera delle Banche, alle quali poteva quindi procurare un giovamento indiretto sotto il profilo dello sviluppo.

Più recentemente, per la pressione alla quale le banche sono state sottoposte dall'aumento dei loro costi di gestione, la regolamentazione del « cartello » è stata estesa a taluni servizi precedentemente non disciplinati, e sui quali pertanto si esercitava liberamente la concorrenza tra le banche.

In ogni caso — si fa osservare da parte delle banche — l'aumento delle provvigioni per i servizi bancari secondo le norme vigenti risulta sensibilmente inferiore al saggio dell'aumento del livello generale dei prezzi, e alla variazione delle tariffe dei pubblici servizi.

Nelle tavole che seguono si è cercato di raccogliere, analogamente a quanto fatto per i tassi, gli elementi retrospettivi sulle varie commissioni e compensi. La difficoltà invero è stata assai maggiore che per i tassi, a motivo sia della eterogeneità dei servizi od operazioni, sia della complessità e della variabilità del modo di commisurazione dei compensi, che mal si prestano alla riduzione in una forma tabellare di agevole consultazione. I dati esposti, pertanto, non hanno alcuna pretesa di completezza, ma rivestono invece carattere esemplificativo per operazioni tipiche. Il che sembra comunque largamente sufficiente per gli scopi della presente relazione.

Le commissioni presentano naturalmente una frequenza di variazioni assai minore dei tassi; fra esse le più variabili sono quelle che riguardano operazioni con l'estero, dovendo tenere conto delle mutevoli situazioni verificantisi in tali rapporti. Nel periodo dal 1919 al 1924 si registrano comunque variazioni in diverso senso, specie nelle commissioni su aperture di credito per ritiro di documenti.

Per il periodo successivo al 1927, sino ad oggi, si rileva :

— per le commissioni espresse in misura percentuale o permilare, qualche variazione che non esce da limiti tali da potersi considerare normali;

— per le commissioni espresse in cifra determinata, un aumento rispetto alle misure prebelliche che va dal doppio per i servizi a domicilio a una scala compresa fra due volte e mezza e cinque per i depositi di titoli a custodia e in amministrazione, e fra quattro e sei volte e

Commissioni di cartello per i primi

OPERAZIONI	1° luglio 1919	7 ottobre 1919	1° gennaio 1920
APERTURE DI CREDITO PER RITIRO DI DOCUMENTI:			
contro pagamento in Italia	1 —	0,50	—
» » a Londra	1,50	1,50	—
» » » Parigi	1,50	1,50	—
» » sulle altre piazze dell'Europa	1/5%	1/5%	—
» » a New York	1,50	1,50	—
» » » Buenos Ayres, Rio Janeiro ecc.....	0,25%	0,25%	—
contro accettazione in Italia - dirette a 3 mesi	3/8%	(1) 1/8%	—
» » » » - dei corrisp. a 3 mesi	0,50%	(1) 0,75%	—
» » a Londra a 3 mesi	3/8%	(1) 1/8%	—
» » » » a 6 mesi	0,75%	(1) 1/8%	—
» » » New York e Parigi a 3 mesi	3/8%	(1) 1/8%	—
» » » » » » » 6 mesi	0,75%	(1) 1/8%	—
» » » » » » » su altre piazze estere	—	—	—
» » » » » » » dirette a 3 ^{me} mesi	3/8%	(1) 1/8%	—
» » » » » » » dei corr. a 3 mesi	0,50%	(1) 3/16%	—
FIDEJUSSIONI:			
operazioni di durata fino a 3 mesi	0,25%	—	—
» » » oltre i 3 mesi - per ogni sem. o fraz.	0,50%	—	—
» » » fino a 6 mesi	—	—	—
» » » » » 1 anno	—	—	—
» » » » » 2 anni	—	—	—
» » » » » 3 »	—	—	—
» » » » » 4 »	—	—	—
» » » » » 5 »	—	—	—
o di durata maggiore	—	—	—
AVALLI;			
operazioni di durata fino a 1 anno	—	—	—
» » » » » 2 anni	—	—	—
» » » » » 3 anni	—	—	—
» » » » » 4 anni	—	—	—
» » » » » 5 anni	—	—	—
INCASSO EFFETTI;			
scadenti su determinate piazze più facilmente bancabili...	L. 0,50	—	—
scadenti su altre piazze { d'importo inf. a L. 500	1 —	—	L. 0,5
bancabili { » non » » » 500	—	—	» 1 —
scadenti su altre piazze { d'importo inf. a » 500	1,50	—	» 0,7
meno facilmente banc. } » non » » » 500	—	—	» 1,5
DEPOSITI DI TITOLI A CUSTODIA OD IN AMMINISTRAZIONE;			
del valore di L. 5.000	L. 2,50	—	—
» » » » 100.000	» 50 —	—	—
» » » » 1.000.000	» 500 —	—	—

N. B. — Le commissioni si intendono per mille ove accanto alla cifra della commissione non vi sia alcuna indicazione

TAVOLA XV

Principali servizi ed operazioni - I Fase.

1° luglio 1920	2 maggio 1921	1° aprile 1922	1° gennaio 1923	11 maggio 1923	1° giugno 1923	2 luglio 1923	1° luglio 1924
0,50	—	—	—	—	—	0,50	—
2 —	—	—	—	—	—	1 —	—
2 —	—	—	—	—	—	1 —	—
0,25%	—	—	—	—	—	2 —	—
2 —	—	—	—	—	—	1/8%	—
3 —	—	—	—	—	—	0,25%	—
0,50%	—	—	—	3/8%	—	—	—
(1) 0,25%	—	—	—	(1) 0,25%	(1) 1/6%	—	—
0,50%	—	—	—	3/8%	3/8%	—	—
1,25%	—	—	—	1%	—	—	7/8%
0,50%	—	—	—	0,50%	3/8%	—	—
1,25%	—	—	—	1%	1%	—	7/8%
—	—	—	—	—	—	—	—
0,50%	—	—	—	0,50%	3/8%	—	—
(1) 0,25%	—	—	—	(1) 0,25%	(1) 1/6%	—	—
—	3/8%	—	3/8%	—	—	—	—
—	3/4%	—	0,75%	—	—	—	—
—	—	—	0,75%	—	—	—	—
—	—	—	1,50%	—	—	—	—
—	—	—	1,75%	—	—	—	—
—	—	—	2 %	—	—	—	—
—	—	—	2,25%	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	2,50%	—	—	—	—
—	1%	—	1,50%	—	—	—	—
—	1,25%	—	1,75%	—	—	—	—
—	1,50%	—	2 %	—	—	—	—
—	1,75%	—	2,25%	—	—	—	—
—	2%	—	2,50%	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—
—	L. 0,75	L. 1 —	—	—	—	L. 1 —	—
—	» 1,25	» 1,50	—	—	—	» 1,50	—
—	» 1 —	» 1,50	—	—	—	» 1,50	—
—	» 2 —	» 2,50	—	—	—	» 2 —	—
—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—

(1) Al mese o frazione.

Commissioni di cartello per i principi

OPERAZIONI	19 gennaio 1927	16 febbraio 1927	1° gennaio 1933
APERTURE DI CREDITO PER RITIRO DI DOCUMENTI :			
contro pagamento in Italia.....	0,50	—	—
» » a Londra.....	1 —	—	—
» » a Parigi.....	1 —	—	—
» » sulle altre piazze dell'Europa.....	2 —	—	—
» » a New-York.....	1/8%	—	—
» » a Buenos Ayres, Rio Janeiro, Santos e S. Paolo	0,25%	—	—
contro accettazione in Italia :			
a 1 mese.....	1,50	—	—
a 6 mesi.....	—	—	7/8%
contro accettazione a Londra :			
a 1 mese.....	1,50	—	0,25%
a 6 mesi.....	7/8%	—	—
contro accettazione a New-York, Parigi e altre piazze estere:			
a 1 mese.....	1,50	—	0,25%
a 6 mesi.....	7/8%	—	1,25%
FIDEJUSSIONI E AVALLI :			
operazioni di durata fino a 3 mesi.....	3/8%	—	—
» » » » 4 ».....	0,75%	—	—
» » » » 6 ».....	0,75%	—	—
» » » » 1 anno.....	1,50%	—	—
» » » » 2 anni.....	1,75%	—	—
» » » » 3 ».....	2 %	—	—
» » » » 4 ».....	2,25%	—	—
» » » » 5 » o di durata maggiore	2,50%	—	—
INCASSO EFFETTI :			
scadenti su determinate piazze più facilmente bancabili.	L. 1,00	—	L. 1,50
» » altre piazze bancabili.....	» 2,50	—	» 2 —
» » » » meno facilmente bancabili.....	» 3,50	—	» 3 —
» » piazza.....	—	—	—
» fuori piazza.....	—	—	—
DEPOSITI TITOLI A CUSTODIA OD IN AMMINISTRAZIONE :			
del valore di L. 5.000.....	—	L. 3 —	—
» » » » 100.000.....	—	» 20 —	L. 30 —
» » » » 1.000.000.....	—	» 180 —	» 260 —
SERVIZI BANCARI A DOMICILIO :			
per ogni impiegato e per ogni giornata.....	—	—	—

N. B. — Le commissioni si intendono per mille ove accanto alla cifra della commissione non vi sia alcuna indicazione

mezza per l'incasso di effetti. Ora — dicono le banche — se si riflette che il compenso per tali servizi deve servire alla banca per sostenere principalmente spese relative a stampati e cancelleria, spese postali ed oneri relativi al personale, riesce utile confrontare le accennate proporzioni di incremento degli introiti con le proporzioni attuali di incremento delle spese; e poichè tali coefficienti si possono individuare in otto volte per le tariffe postali e ferroviarie, tredici volte per gli stipendi e salari, sedici volte per i giornali, non appare invero eccessivo l'aumento apportato dalle banche alle tariffe dei propri servizi.

La Commissione, rendendosi interprete di preoccupazioni manifestate dalla clientela bancaria, per l'onerosità delle provvigioni e dei servizi, per cui talune forme di ricorso del pubblico alle banche possono risultarne scoraggiate, raccomanda agli organi competenti di vagliare con la massima prudenza ogni eventuale inasprimento della remunerazione dei servizi bancari.

§ 23. — *Il problema dello stacco tra tassi attivi e passivi.* — I cenni che precedono sono apparsi necessari per inquadrare sia pure sommariamente i termini del problema centrale che si presenta in questa materia, e cioè dello stacco determinatosi fra tassi attivi e tassi passivi.

Il *prof. Einaudi* ha osservato al riguardo che questo stacco è giunto ad un punto tale da rendere perplessi circa l'eventualità di un suo ulteriore allargamento, e si è chiesto: «Se fosse abolito il cartello, si manterrebbe quello scarto? E come può essere sanzionato di autorità un suo inasprimento, se l'autorità competente non sia persuasa che l'allargamento dello scarto sia giustificato da ragioni d'interesse generale? Tra queste ragioni di interesse generale va annoverata la necessità di fare fronte alle spese crescenti del sistema bancario? ».

Anche il *Lenti* ed altri, nonchè l'*Associazione Bancaria*, hanno espresso le loro preoccupazioni al riguardo.

Effettivamente il problema esiste ed è di notevole serietà.

Il fenomeno rientra esattamente nel tipico schema evolutivo della situazione delle aziende bancarie in periodo di inflazione, giacchè, nel generale spostamento di valori che si verifica in tale periodo, con una disarmonia che rispecchia la maggiore o minore rigidità di ciascuno di essi, la curva dei costi sale più rapidamente della curva dei ricavi, precedendone l'andamento ascendente per un periodo di tempo che può essere più o meno lungo a seconda delle specifiche caratteristiche

del decorso dell'inflazione. È soltanto dopo il raggiungimento della stabilità monetaria che le due curve tendono a riprendere un andamento parallelo, sui nuovi livelli conseguiti. Il fenomeno dovrebbe presumersi temporaneo, e di questa circostanza occorre tenere conto nell'esaminare i suoi vari riflessi.

D'altra parte non deve sottovalutarsi il fatto che l'aumentato costo del sistema bancario per la collettività, ove dovesse prolungarsi per un tempo piuttosto lungo, potrebbe dar luogo a conseguenze dannose sia per lo stesso sistema bancario, sia per l'economia nazionale nel suo complesso.

È quindi opportuno esaminare accuratamente i fattori determinanti dell'allargamento dello stacco fra tassi attivi e tassi passivi, o meglio della necessità nella quale si sono trovate le aziende e gli organi di vigilanza di allargare tale stacco.

Deriva esso da una posizione di monopolio, della quale i detentori vogliono valersi per aumentare i propri profitti od almeno per adagiarsi in una più facile condotta economica, oppure da una inidonea struttura organizzativa dei servizi e delle attrezzature, od infine da una errata politica seguita nella combinazione delle operazioni attive e passive? Od invece deriva dal gioco di elementi estranei all'azienda, che rendono maggiormente ed incompressibilmente oneroso il servizio bancario? La Commissione si è proposta di porre in luce ciascuna di queste tre ipotesi onde trarne adeguato fondamento per le conclusioni alle quali si dovrà pervenire sull'argomento.

In primo luogo occorre precisare quale sia l'entità effettiva dello scarto. Si è recentemente parlato di uno scarto dell'8 % fra tassi attivi e passivi. Ora, premesso che determinazioni di costo e di ricavo di questo genere potrebbero farsi con rigore di esattezza soltanto nell'ambito di singole aziende, mentre in questa sede ci si deve basare unicamente su indicazioni di carattere generale, le quali non possono tener conto del valore ponderato che i tassi sulle singole operazioni assumono nell'azienda, si può affermare, sulla base dei dati esposti, che i tassi passivi sono scesi negli ultimi anni di un 1 %, mentre quelli attivi possono considerarsi aumentati mediamente pure di un 1-1.25 %. In tal modo lo scarto, che negli anni prebellici poteva aggirarsi sul 4 % scarso, può considerarsi salito oggigiorno intorno al 6-6,10 % senza però tener conto delle commissioni bancarie, le quali per certe categorie della clientela delle banche costituiscono un onere notevole. Si è fatto d'altra parte osservare che lo scarto sopra richiamato è ricavato fra i tassi attivi delle normali operazioni bancarie (che coprono una limitata frazione degli impieghi nella situa-

zione attuale) ed i tassi di raccolta (che si riferiscono al totale delle disponibilità), per cui se lo scarto si potesse calcolare fra la media ponderata dei tassi d'impiego e quella dei tassi di raccolta esso risulterebbe più ristretto. Questo è un dato di fatto che sarà utile per l'ulteriore esame dell'argomento.

Per quanto riguarda i costi bancari, e la possibilità di stimolarne una riduzione, anzi di costringere i dirigenti delle aziende ad attuare tale riduzione mediante i necessari accorgimenti di organizzazione interna, di revisione di attrezzatura ecc., occorrerebbe svolgere in proposito una indagine approfondita, trattandosi di questione assai difficile e complessa. Agli elementi di elevazione dei costi ed agli ostacoli alla riduzione che cita, ad es., il *Bresciani-Turroni* (Rivista 'Bancaria, maggio-giugno 1946) vanno aggiunti i fattori di rigidità e di onerosità del personale, il cui trattamento incide, come noto, per oltre l'85% sul « costo di produzione » del servizio bancario derivanti dai provvedimenti di carattere sociale relativi alle assicurazioni ed ai licenziamenti, agli accantonamenti previdenziali, ecc., e dalla situazione attualmente esistente in materia di legislazione del lavoro e di contrattazione collettiva.

§ 24. — *Il problema del mantenimento e quello della semplificazione del cartello bancario.* — Il problema del mantenimento del « cartello » bancario è stato posto molto chiaramente da varie parti, sia da studiosi mossi da preoccupazioni di carattere prevalentemente teorico circa i riflessi della azione di uno strumento che limita fortemente, nel campo bancario, il gioco della libera concorrenza, sia da ambienti economici direttamente interessati ad ottenere una riduzione del costo del denaro, ai quali il « cartello » appare come un ostacolo insuperabile su questa via. Nello stesso settore bancario il « cartello » è considerato da taluni tecnici come un inceppamento, una bardatura che potrebbe essere utilmente eliminata. Il problema ha avuto un riflesso anche nelle considerazioni svolte nella sua ultima relazione dal Governatore della Banca d'Italia, il quale, nel rilevare, come già accennato, l'entità alla quale è pervenuto il distacco fra saggi attivi e saggi passivi, ha osservato che non ad un significato monopolistico, ma ad altre ragioni di interesse generale il « cartello » si deve raccomandare per giustificare la sua esistenza.

La Commissione ha svolto una precisa indagine per rilevare se venga ritenuto necessario o quanto meno utile il mantenimento del « cartello » bancario, richiedendo a tutti gli interpellati di precisare i motivi del rispettivo parere. Le risposte provenienti dal settore

bancario esprimono a larga maggioranza l'avviso che il cartello è non solo utile, ma necessario, e tale avviso è stato sottolineato da commenti e chiarimenti che lo rafforzano: in questo senso si sono documentatamente espressi fra gli altri, ad es. *Molteni, Carbone, Forcesi, Ricceri, Ambrogio, Lenti ecc.* Fuori di tale settore si sono potute cogliere varie voci orientate verso l'abolizione, ma è da presumere che questa tendenza sia assai più diffusa fra gli utenti del credito, che per essere sparsi e disorganizzati, come tutti i consumatori, non hanno modo di far pesare la loro opinione e di far sentire le loro necessità, la cui importanza, ai fini dello sviluppo economico nazionale, acquista un peso certamente maggiore delle considerazioni a favore del cartello, che sono avanzate dagli istituti di intermediazione del credito.

Il « cartello » viene considerato, dai suoi fautori, quale principale ed insostituibile strumento di difesa del risparmio. Si è già avuto occasione, parlando della sua origine, di notare come esso sia sorto in funzione di difesa delle banche già presenti nel mercato verso se stesse — prima ancora che verso il mercato — in quanto sono le banche stesse che, per le caratteristiche dei costi e dell'acquisizione del lavoro nell'economia della azienda bancaria, sono indotte, in regime di libertà, a spingere la concorrenza sino a limiti che possono diventare antieconomici e rivelarsi pregiudizievole per il loro equilibrio.

Ecco le principali considerazioni avanzate dalle banche per suffragare questa tesi:

a) occorre distinguere le obiezioni rivolte al cartello bancario da quelle rivolte alla politica dei tassi che attraverso il cartello è stata sinora esplicata: infatti soltanto le prime possono avere peso ai fini della questione del mantenimento o meno del cartello, mentre le seconde, ove siano riconosciute fondate, possono soltanto condurre a suggerire determinati indirizzi da adottarsi dalle autorità che presiedono alla fissazione dei tassi;

b) il cartello bancario è indispensabile dal punto di vista delle aziende di credito per limitare quell'accanita concorrenza che già in altri tempi ha provocato numerosi dissesti bancari, arrecando danni che è inutile descrivere, sia al settore creditizio, sia all'economia nazionale nel suo complesso. Si afferma tuttavia da qualche parte, e la Commissione ne prende atto, che singoli istituti potrebbero senza preoccupazioni affrontare l'abolizione del « cartello » bancario.

c) il mantenimento del « cartello » bancario è però conforme anche a motivi di interesse generale, in quanto:

— è interesse generale che il sistema creditizio si mantenga in condizioni di massima liquidità ed efficienza; ora l'esistenza del

«cartello» bancario consente agli amministratori delle aziende, evitando l'accaparramento dei depositi a costi crescenti, di essere più sereni e quindi più oculati nella combinazione delle operazioni di banca e di rinunciare agli investimenti più rischiosi, seppure più redditizi;

— è interesse generale assicurare una efficace difesa al risparmio monetario depositato presso le banche: il «cartello» concorre a procurare al risparmiatore maggiore tranquillità circa la stabilità e la conservazione del capitale affidato alla banca e disponibile in ogni momento, che rappresenta un'apprezzabile contropartita alla modesta eventuale differenza di remunerazione;

— è interesse generale che gli organi preposti alla direzione del credito e della moneta possano disporre, per il raggiungimento delle finalità prefisse alla loro azione, dello strumento del controllo dei tassi bancari, che si concreta appunto nel «cartello» bancario, ad integrazione della manovra del tasso ufficiale e degli altri mezzi a loro disposizione;

— in modo specifico, è interesse dello Stato di poter regolare la remunerazione offerta al risparmio dalle banche onde influire, in rapporto alla propria politica finanziaria, sull'onere relativo al proprio indebitamento diretto (si è anzi osservato che lo Stato avrebbe potuto avvantaggiarsi notevolmente se negli ultimi anni avesse adeguato alle variazioni del «cartello» bancario i tassi corrisposti ad es. sui buoni fruttiferi postali).

In concreto, con riferimento al momento attuale, si pensa, secondo alcune opinioni in favore del «cartello» raccolte dalla Commissione, che una eventuale abolizione del «cartello» avrebbe le seguenti ripercussioni:

— le aziende di credito sarebbero indotte a contendersi i depositi elevando i tassi passivi;

— ciò potrebbe influire sulla distribuzione della raccolta del risparmio (deviando a favore delle aziende di credito una quota parte del risparmio che attualmente affluisce alle Casse postali o si investe direttamente in buoni ordinari del Tesoro od altri titoli pubblici), ma non determinerebbe un incremento nella sua formazione, perchè i tassi che verrebbero elevati sono i più bassi nella scala delle remunerazioni;

— le aziende di credito dovrebbero probabilmente, in un primo tempo, ridurre i tassi attivi disputandosi operazioni che farebbero ugualmente ai tassi attuali;

— i settori produttivi utenti del credito non ricaverebbero da tali facilitazioni di tasso, che vantaggi assai limitati nella loro

portata effettiva, in quanto il costo del denaro sul solo capitale di esercizio ha generalmente un peso modesto in confronto dagli altri elementi del costo di produzione;

— l'aumento generale dei tassi si rifletterebbe in un aumento degli interessi da corrisponderci dallo Stato sui propri titoli;

— in un secondo tempo, e a non lontana scadenza, si porrebbe inesorabilmente l'alternativa di affrontare le conseguenze di dissesti bancari (i quali dimostrerebbero al risparmiatore che la sua fiducia nel sistema bancario, nelle nuove circostanze, non potrebbe più essere altrettanto piena ed assoluta), oppure di contemplare costosi interventi da parte dello Stato.

Non sembra però alla Commissione che alcune di tali opinioni abbiano sicuro fondamento. Se le banche elevassero i saggi passivi, si reputa che lo farebbero in vista della possibilità di dare ai mezzi raccolti adeguato impiego, mentre la riduzione dei tassi attivi non potrebbe che tornare a beneficio dell'attività produttiva che si avvale del credito bancario. In quanto alla incidenza dei saggi attivi, applicati dalle banche, sui costi di produzione delle imprese, non sembra che essa si possa sottovalutare, soprattutto con riferimento ai periodi di congiuntura normale, in cui gli imprenditori sono sensibili alle variazioni dei singoli fattori di costo.

Gli eccessi in cui le banche possono incorrere per effetto della concorrenza non sono neanche eliminati del tutto dal cartello, in quanto le banche cercano lo stesso di accaparrarsi la clientela con tutti i mezzi che riescono ad escogitare nonostante ogni regolamentazione.

La Commissione fa inoltre osservare che il cartello, com'è stato finora manovrato dalle autorità di vigilanza, tende a favorire eccessivamente gli impieghi pubblici e l'assorbimento del risparmio da parte della tesoreria, mentre la politica degli alti saggi attivi sugli impieghi privati ostacola l'espansione della produzione, per quelle attività che attingono i capitali alle operazioni creditizie.

Per queste ragioni la Commissione è d'avviso che, se il cartello bancario può apparire legittimo in un sistema di prezzi vincolati ed in una economia chiusa non condizionata dai fattori concimici internazionali, non lo è in alcun modo in un sistema di prezzi liberamente espressi dalle forze operanti sul mercato. Ove il nostro sistema economico tornasse ad essere modellato sul tipo dell'economia di mercato, il cartello bancario apparirebbe espressione anacronistica di un privilegio largito ad una forma di attività economica, che non ha alcun sostanziale motivo per attribuirselo, specie se si consideri che le sue

esigenze sono quelle proprie di enti di intermediazione, mentre occorre guardare soprattutto alle esigenze degli operatori economici che si avvalgono dei servizi bancari.

Nel senso di una graduale smobilitazione del cartello possono perciò interpretarsi alcuni suggerimenti, che la Commissione ha potuto raccogliere dagli interpellati e che qui di seguito si riportano sottolineandone la fondatezza.

Per quanto riguarda la sua attuale estensione è risultato dalla maggior parte delle opinioni raccolte che sarebbe desiderabile che esso si limitasse a disciplinare in modo uniforme soltanto le principali operazioni e servizi, lasciando libertà di trattamento per le altre; inoltre si è prospettata l'opportunità che il suo testo venga sfronato da un complesso di disposizioni e precisazioni di dettaglio che sono venute ad aggiungersi alla sua ossatura fondamentale, e ne complicano la lettura e l'applicazione senza vera e generale necessità.

Infine è stato chiesto da parecchi interpellati che il « cartello » si limiti a disciplinare i rapporti fra banche e clientela, lasciando liberi, almeno per molte operazioni e servizi, i rapporti interbancari. L'argomento, dato il suo carattere strettamente tecnico, si ritiene possa essere opportunamente trattato in sede tecnica.

§ 25. — *Sulla uniformità nazionale del « cartello bancario ».* — Il « cartello », sorto per iniziativa delle grandi banche a carattere nazionale, è sempre stato redatto in base alla considerazione di un unico mercato a base nazionale ed ha avuto applicazione uniforme per tutto il Paese (fa eccezione soltanto la tariffa per la locazione delle cassette di sicurezza, per la quale è prevista la stipulazione di accordi di piazza; in mancanza di tali accordi deve essere adottata la tariffa nazionale).

Di fatto l'esistenza di un cospicuo gruppo di grandi banche a sfera d'azione nazionale, aventi come proprio compito precipuo quello di esercitare la funzione creditizia in modo unitario in tutto il territorio — oltre che l'azione dello Stato quale principale raccogliitore e distributore di risparmio attraverso gli uffici postali, i titoli pubblici e la politica delle commesse e dei lavori pubblici — ha determinato la creazione di un unico mercato, che assicura gli spostamenti e le compensazioni interlocali nella raccolta e nell'investimento del risparmio e l'applicazione di condizioni uniformi. Esistono naturalmente molteplici sistemi locali di organizzazione creditizia i quali imperniano la loro funzione sul reinvestimento del risparmio, in quanto possibile, nella stessa zona nella quale viene raccolto, ma per le ragioni

esposte essi costituiscono un sistema di vasi quasi perfettamente comunicanti.

In proposito ci si può chiedere se sia opportuno mantenere questa direttiva di piena uniformità nazionale, o se sia il caso di apportarvi qualche correttivo per quanto riguarda i tassi. Non è questa la sede adatta per riprendere la nota e dibattuta questione dei vantaggi e degli inconvenienti che derivano alle singole regioni da questo sistema di libera trasferibilità di capitali a parità di condizioni, nè per determinare sino a quale punto possa essere conveniente adottare in zone più povere di capitali tassi diversi da quelli vigenti nelle zone più ricche ed economicamente più progredite. Si tratta di questione nella quale entrano evidentemente considerazioni di interesse nazionale in luogo od in aggiunta a considerazioni di ordine aziendale; l'argomento può assumere un certo interesse in rapporto all'attuale orientamento amministrativo ed economico verso un sistema di autonomie regionali.

Si rileva al riguardo che si sono già avuti esempi di accordi locali intervenuti su determinate piazze per applicare in talune operazioni condizioni meno favorevoli per la clientela di quella di cartello: accordi di carattere temporaneo, suggeriti da circostanze di natura particolare e di breve durata. Essi stanno comunque a dimostrare la possibilità di adottare tassi locali differenziati da quelli generalmente validi. Anche in taluni paesi esteri, ad esempio in Francia, esiste tale differenziazione di tassi. Qualora si ravvisasse l'opportunità di adottare stabilmente un tale sistema vi si potrebbe pervenire abbastanza agevolmente, per scarti di tasso contenuti entro ristretti limiti, con la stipulazione di accordi locali nel caso di condizioni meno favorevoli, o con la concessione da parte dell'organo competente di ben precisate e limitate deroghe al cartello nel caso di condizioni più favorevoli.

§ 26. — *L'osservanza del « cartello » bancario.* — La stretta osservanza generale delle norme e condizioni stabilite dal « cartello » è presupposto imprescindibile della sua rispondenza agli scopi per i quali viene introdotto. Sin dalla sua istituzione, pertanto, furono previste apposite norme per assicurare la sua piena applicazione da parte di tutte le aziende che vi erano impegnate.

In conformità alla natura ed al carattere di accordo puramente volontario assunto dal « cartello » nella prima fase della sua esistenza, la sua osservanza era principalmente affidata alla correttezza delle banche aderenti. Per il funzionamento degli accordi gli Istituti firma-

tari avevano costituito un apposito Comitato, presieduto dal Presidente dell'Associazione Bancaria, ed era stabilito che in caso di infrazione agli accordi l'Istituto che ne avesse notizia provvedesse a darne comunicazione al Presidente, il quale ne avrebbe fatto oggetto di contestazione alla banca interessata, senza indicare la fonte della denuncia. Restava affidato al potere discrezionale del Presidente di disporre, con carattere assolutamente riservato, ogni eventuale indagine che si rendesse opportuna per l'accertamento dell'infrazione.

Per ogni infrazione constatata il Presidente poteva applicare, a seconda dei casi ed a suo giudizio discrezionale, una penalità, sotto forma di censura oppure di multa variabile entro determinati limiti.

Negli accordi vigenti a partire dal 1930 veniva deferito al Presidente dell'Organizzazione bancaria il mandato di richiamare le banche firmatarie alla rigorosa osservanza degli accordi, ogni qualvolta venisse a conoscenza di deroghe alle intese.

L'edizione del 1932 dava alle Aziende la possibilità di denunciare le infrazioni alla Presidenza dell'Associazione Tecnica Bancaria Italiana, e questa provvedeva in tale caso all'inoltro del reclamo alla Banca d'Italia per le opportune indagini, mantenendo così il riserbo sulla fonte della segnalazione. Il Governatore dell'Istituto di emissione faceva luogo agli accertamenti del caso e, in relazione alle particolari emergenze delle singole infrazioni, poteva determinare le relative sanzioni. Le sanzioni pecuniarie non erano inferiori a L. 5.000, senza pregiudizio di ogni altra sanzione da applicarsi anche nei confronti del personale che fosse risultato responsabile delle infrazioni stesse (la sanzione poteva implicare pure il licenziamento).

Per l'inosservanza delle norme di cartello, quando la materia è stata nel 1936 regolata legislativamente, la legge bancaria ha stabilito la possibilità di applicare pene pecuniarie fino a L. 100.000, elevabili a L. 200.000, nell'eventualità in cui le trasgressioni siano ripetute entro un anno da altra infrazione seguita dalla applicazione di una pena.

Il Ministro del tesoro, al quale le infrazioni possono essere denunciate anche per mezzo dell'Organizzazione bancaria, provvede agli opportuni accertamenti sentendo le persone cui viene contestata l'infrazione, nonché l'Azienda di credito civilmente responsabile, e applica con proprio provvedimento le pene pecuniarie. Quando le infrazioni derivino da gravi manchevolezze di direttori e funzionari, il Ministro ha facoltà di far provvedere nei riguardi di tali persone salva l'applicazione delle maggiori pene disposte dal codice penale e da altre leggi, alla sospensione dell'impiego e alla risoluzione del contratto di impiego.

In ogni caso, anche essendo statuite le ricordate penalità di carattere pecuniario, la più vera ed efficace sanzione che possa applicarsi alle infrazioni al « cartello » è sempre la pubblicità, la quale pone la banca che ne sia oggetto in situazione di disagio di fronte alle altre banche ed alla clientela.

Quale sia stata, attraverso il tempo, la esatta misura della osservanza del « cartello » da parte delle aziende che vi sono tenute, è difficile accertare in modo preciso, giacchè le effettive denunce di infrazioni non possono che ritenersi assai largamente approssimative al riguardo: occorre quindi limitarsi ad indagini sulle sensazioni che direttori e funzionari di banca ricavano dai contatti tenuti con la clientela e dalle notizie assiduamente raccolte sull'argomento: occorre inoltre vagliare accuratamente tali sensazioni per evitare che possano riflettere, amplificandoli, soprattutto casi particolari o locali, e siano quindi scarsamente significative ai fini generali.

La frequenza dei casi di inosservanza delle norme di « cartello » varia attraverso il tempo a seconda che diventi maggiore o minore l'intensità dell'incentivo che le condizioni di mercato offrono alle infrazioni: è cioè tanto maggiore quanto più il « cartello » si scosti dalla necessaria aderenza alla situazione di mercato.

Sembra di poter ritenere che i casi di infrazione siano in generale più frequenti sui tassi passivi che su quelli attivi: il che sarebbe facilmente spiegabile col carattere, già ricordato a suo luogo, di assoluta rigidità di fatto dei primi in confronto al margine di elasticità che sussiste al di sopra dei secondi.

Si deve riconoscere (*N. Introna*) che le infrazioni al « cartello » avvengono ora con minore frequenza e intensità che non nel passato. Vi sono indubbiamente delle aziende disciplinate che, conscie dell'insostituibile funzione del cartello, si attengono scrupolosamente alle sue norme; altre invece che subiscono, in misura più o meno accentuata, le pressioni della clientela, intese ad ottenere condizioni più favorevoli.

Più ancora che le aziende, i cui organi responsabili hanno la consapevolezza dell'interesse che si connette alla piena osservanza del « cartello » e del nocimento che deriverebbe al loro prestigio dalla pubblicità di una eventuale infrazione, è da credere siano inclini ad incorrere in infrazioni, in determinate circostanze, i direttori locali di filiali, desiderosi di ampliare il proprio lavoro per migliorare l'andamento della filiale e farsi apprezzare dalla centrale.

In base all'esperienza fatta sinora, l'opera degli organi di vigilanza, centrali e periferici, in questa materia viene considerata con un certo scetticismo; ed effettivamente, pur se si voglia diffidare delle

facili esagerazioni e riportare il fenomeno delle infrazioni alle sue presumibili proporzioni reali, non è dubbio che l'opera di repressione sia rimasta assai al di sotto di quanto avrebbe richiesto il numero e l'entità dei casi da perseguire. Ciò dipende:

— dalla difficoltà di avere notizia concreta e comprovata dall'infrazione, al cui segreto sono ugualmente interessati la banca che la commette ed il cliente che ne fruisce;

— dalla comprensibile riluttanza di molte aziende, quando pur vengano a conoscenza di infrazioni, ad avanzare denunce circostanziate nei confronti di aziende consorelle;

— dalle molteplici difficoltà pratiche le quali ostacolano l'accertamento dell'infrazione da parte dell'organo di vigilanza;

— dalle interferenze e perplessità che possono trattenere l'organo di vigilanza dall'adottare sanzioni a carico sia di istituti di pertinenza dello Stato, sia di altri grandi istituti;

— dalla considerazione che, ove la sanzione non abbia avuto il suo pieno corso nei confronti di un grande istituto, sarebbe iniquo e illogico che lo avesse nei confronti di una piccola banca.

L'Associazione Bancaria, mentre ha chiesto che venga rafforzata l'applicazione dell'attuale disciplina, ha affermato che il rispetto del cartello — quando questo sia una aggiornata espressione delle esigenze obiettive e rispecchi gli intendimenti delle aziende — deve essere sentito da tutte le aziende di credito soprattutto come elementare norma di correttezza per la libera osservanza di impegni spontaneamente assunti nel comune interesse.

La Commissione, mentre ritiene che da un punto di vista generale il fenomeno delle infrazioni al « cartello » non rivesta di regola carattere di gravità quando la determinazione delle norme sia fatta con la necessaria aderenza alla situazione di mercato e con adeguata considerazione degli interessi della clientela, sulla base delle concordi opinioni raccolte in proposito, è d'avviso che l'attuale disciplina sia sufficiente a garantire il rispetto del « cartello » e che se evasioni vi sono esse sono l'incoercibile espressione della concorrenza, che fornisce l'indicazione della rispondenza o meno del cartello alla situazione obiettiva del mercato.

§ 27. — *Quale organo deve emanare il « cartello » bancario?* — Posto che il « cartello » bancario sussista, un ultimo problema resta da porre sull'argomento, e cioè quale natura esso debba avere, e da quale organo, in linea pratica, debba essere emanato. Sorge cioè l'alternativa fra la forma volontaria, attuata per impegno liberamente assunto dalle aziende di credito, al pari di ogni altro accordo inter-

bancario, e la forma di prescrizione normativa dell'organo al quale la legge demanda le funzioni di vigilanza o di direzione del credito.

Nel primo caso ci si può inoltre chiedere se anche la sua applicazione debba essere lasciata libera, o se debba invece essere assistita da determinate sanzioni da parte dell'autorità di vigilanza; nel secondo caso conviene precisare la forma ed il carattere dell'intervento delle aziende stesse nella sua formulazione.

Le opinioni raccolte si polarizzano in due orientamenti. Secondo il primo di essi si vuole che il « cartello » risulti dal libero accordo dalle aziende, come nel periodo iniziale della sua introduzione, cioè la sua formulazione dovrebbe essere fatta dalle aziende stesse attraverso la propria Organizzazione. L'autorità di vigilanza dovrebbe però sanzionare i criteri direttivi ai quali si ispirerebbero gli accordi, risolvere le eventuali divergenze circa la loro formulazione che non potessero comporsi in sede di prima istanza, ed assicurare l'integrale ed uniforme applicazione del cartello. Con tale sistema si avrebbe il vantaggio di poter adattare con maggiore elasticità e prontezza il « cartello » alle contingenti condizioni del mercato, e sarebbe inoltre più facile ridurre la sua estensione sottraendo alla disciplina determinate operazioni o categorie di operazioni quando se ne ravvisi l'opportunità.

Il secondo orientamento propende per mantenere il « cartello » col suo attuale carattere obbligatorio, come provvedimento emanato dall'autorità, in ogni caso però, su proposta o dopo sentite le aziende attraverso la loro Organizzazione. Questa opinione può avere una giustificazione di ordine pratico inerente alla obbligatorietà dell'osservanza, che difficilmente potrebbe venire assicurata per un complesso di norme che non fossero emanate dal pubblico potere, ed una giustificazione di ordine sistematico in quanto l'emanazione del « cartello » sarebbe uno dei più efficaci strumenti per la politica di direzione del credito da parte dello Stato.

La Commissione ritiene che, qualora il cartello permanesse, esso dovrebbe essere di emanazione di un organo pubblico, il quale dovrebbe promuoverne sollecitamente le variazioni sentendo non soltanto l'organizzazione delle banche, ma anche le categorie imprenditrici e le rappresentanze dei risparmiatori.

Problemi di distribuzione territoriale degli organi di credito.

§ 28. — *Evoluzione organizzativa e strutturale del sistema.* — I problemi bancari dell'organizzazione territoriale sono fra i più delicati e complessi di un ordinamento bancario perchè toccano direttamente l'equilibrio interno della gestione aziendale, i cui costi sono funzione

della entità e della dislocazione della rete di filiali, e l'equilibrio fra aziende e fra categorie sul piano nazionale, e perchè condizionano le vicende di espansione, di sviluppo, di raccoglimento, di crisi che caratterizzano la vita degli istituti. Non sono soltanto problemi di ordine tecnico, ma anche di prestigio e di concorrenza.

Essi involgono infine in modo preciso la questione della scelta fra libertà e disciplina nel regime dell'attività bancaria, ponendo in contrasto la tesi evolutiva e selezionatrice della libera espansione, il cui limite dovrebbe trovarsi soltanto nella responsabilità degli amministratori e dirigenti delle singole aziende, e quella favorevole all'ordine ed alla tutela delle posizioni esistenti, che esige l'opera regolatrice dell'autorità centrale. In concreto, poichè quest'opera regolatrice è in atto, si pone un contrasto fra l'adozione da parte dell'autorità di criteri che indulgono alle tendenze espansive delle aziende o di criteri che le contengano strettamente nell'ambito di una prudente visione d'insieme.

La politica degli sportelli non può essere considerata avulsa dalla politica seguita nei confronti delle aziende (anche se spesso i due settori si esaminino separatamente per comodità espositiva) giacchè l'una interferisce strettamente con l'altra. Un movimento di concentrazione di aziende può collimare o può sussistere alternativamente con un movimento di deflazione degli sportelli; d'altro lato una fase di particolare sviluppo di una categoria può manifestarsi sia con un aumento del numero delle aziende, sia con un incremento degli sportelli, e così via; i fenomeni si integrano e si intersecano. L'evoluzione dell'organizzazione periferica si connette insomma con l'evoluzione strutturale delle aziende.

L'andamento del numero delle aziende in essere durante l'ultimo ventennio appare dalla tav. XVII, che si è costruita con valore di approssimazione in base ai dati più attendibili che si son potuti trovare (non essendovi una statistica retrospettiva univoca e sicura) estendendo anche al periodo precedente le distinzioni e denominazioni di categorie di aziende che sono state stabilite dalla legge del 1939.

La tabella risale al 1927, primo anno in cui fu in vigore la legge per la tutela del risparmio che affidò alla Banca d'Italia la vigilanza sulle aziende di credito. Non occorre ricordare in dettaglio la situazione di pleora e di disordine in cui la fungaia di aziende sorte o sviluppatasi dopo la prima guerra mondiale aveva ridotto allora il nostro sistema bancario. Lo Stringher nella sua relazione all'assemblea della Banca d'Italia per il 1929 così sintetizzava i riflessi in questo campo della fase di inflazione.

« La facilità con la quale era possibile di raccogliere depositi in regime di inflazione cartacea aveva fatto sorgere numerose banche sfornite di capitali effettivi adeguati, e fors'anche di dirigenti capaci. Essa aveva spinto vecchie e nuove aziende a estendere senza misura l'azione rispettiva, impiantando costose dipendenze, con lo scopo di assorbire biglietti di banca, anche se a saggi d'interesse molto alti; e assorbirli sotto tutte le forme possibili di depositi fiduciari. Si determinò così, in vari luoghi, un afflusso di somme cospicue nelle casse di banche e banchieri, i quali si avventurarono in operazioni speculative, immobilizzando capitali e, spesso, pregiudicando le ragioni altrui ».

L'organo di vigilanza ebbe dunque il compito di guidare con mano ferma il processo di sfrondamento e di risanamento che le circostanze imponevano. La tabella mostra come questo processo si sia verificato in profondità, riducendo gradualmente il numero delle aziende *ad un terzo* del numero iniziale (da 4337 a 1432); anche prescindendo dalle casse rurali, che presentano caratteristiche particolari, le aziende delle categorie bancarie sono diminuite parimenti di oltre due terzi (da 1680 a 550). Le selezioni più severe sono state operate tra le banche ordinarie e le ditte bancarie; seguono le banche popolari e le casse di risparmio, fra le quali la pletera aveva origini storiche anziché genesi contingente inflazionistica. Fra i grandi istituti si è avuta la scomparsa della Banca Nazionale di Credito, assorbita dal Credito Italiano, e del Credito Marittimo.

L'eliminazione è avvenuta in misura prevalente fra le aziende minori, per lo più fra quelle senza dipendenze, e ciò non per il fatto che fossero minori, ma perchè più facilmente tra le piccole aziende ve ne sono di improvvisate, di effimere e comunque di quelle che, essendo strettamente legate all'attività di una persona, hanno un ciclo vitale di breve durata. La riduzione numerica degli sportelli si è quindi verificata con ritmo assai più lento di quello delle aziende, come può rilevarsi dalla Tav. XVII.

Durante un ventennio il numero degli sportelli è diminuito all'incirca del 40 %, e ciò attraverso un costante movimento di discesa sino al 1944, al quale ha fatto riscontro per la prima volta un aumento nel 1945.

L'andamento è però stato assai diverso per le varie categorie: mentre per le banche d'interesse nazionale le variazioni si sono mantenute entro limiti numericamente poco rilevanti, gli istituti di diritto pubblico e le casse di risparmio hanno registrato un incremento apprezzabile. Le categorie che hanno dato un maggior contributo alla ridu-

zione degli sportelli sono quindi, oltre che le ditte bancarie e le casse rurali, le banche popolari e le ordinarie; cioè le banche medie e minori.

I dati relativi alla variazione netta del numero degli sportelli risultano però dalla differenza algebrica fra nuove aperture ed eliminazioni, che sono fenomeni nettamente distinti. Si è quindi ritenuto utile aggiungere qualche dato specificamente riferito al fenomeno dell'espansione, e cioè alle domande presentate per nuove aperture ed ai nuovi sportelli aperti in ciascun anno.

La politica seguita nell'ultimo ventennio in materia di disciplina degli sportelli merita comunque un più diffuso esame.

§ 29. - *La disciplina degli sportelli dal 1926 al 1936.* — L'esercizio di una politica degli sportelli bancari, cioè l'attribuzione ad un organo dello Stato del potere di consentire o meno l'apertura di dipendenze delle aziende bancarie, risale, come si è detto, al 1926, e cioè alla legge sulla tutela del risparmio, che diede tale facoltà alla Banca d'Italia.

TAVOLA XVII
Aziende di credito (1).

FINE A. N. N. O	Istituti di credito di diritto pubblico	Banche d'interesse nazionale	Società per azioni	Banche popolari	Ditte bancarie	Casse di risparmio e Monti di 1 ^a cat.	Altre aziende di credito	TOTALE
1927	5	4	477	662	378	154	2657	4337
1928	5	4	475	654	333	134	2558	4103
1929	5	4	443	648	316	115	2523	4054
1930	5	4	427	625	310	111	2458	3940
1931	5	3	375	582	261	110	2349	3885
1932	5	3	350	544	251	107	2258	3518
1933	5	3	302	473	182	105	1929	3977 (2)
1934	5	3	286	459	185	104	1884	3142 (2)
1935	5	3	271	430	185	104	1844	3027 (2)
1936	5	3	191	357	155	98	1261	2070
1937	5	3	180	341	142	98	1193	1967
1938	5	3	170	294	129	97	1151	1849
1939	5	3	158	267	110	95	1087	1725
1940	5	3	150	253	101	94	1045	1651
1941	5	3	146	247	94	85	986	1566
1942	5	3	142	240	88	86	927	1491
1943	5	3	142	235	87	85	910	1467
1944	5	3	142	235	87	85	904	1461
1945	5	3	142	233	82	85	882	1432

(1) I dati esposti si riferiscono:

- per gli anni dal 1927 al 1935 alle aziende di credito censite ed iscritte nell'apposito Albo del Ministero delle Finanze, fossero o no in esercizio;
- per gli anni successivi alle sole aziende in esercizio, con esclusione di quelle fallite, concordatarie o in liquidazione.

(2) Il totale non corrisponde alla somma dei parziali perchè vi è compreso un certo numero di aziende che non si sono potute classificare per categoria.

Sin dal principio tale Istituto adottò il criterio di favorire cautamente la concentrazione bancaria (attuata per le casse di risparmio, come noto, in virtù di apposita legge), tendendo a sgombrare il campo laddove si riscontrasse plethora di organismi, e quando dalla unione derivasse un rafforzamento delle aziende, ma di resistere alle pressioni quando queste mirassero alla soppressione di aziende locali ben amministrate, anche se modeste, e aderenti ai bisogni del loro ambiente.

In materia di sportelli si verificò sin dall'inizio una marcata tendenza espansionistica, di fronte alla quale la Banca d'Italia si sforzò di esercitare un vaglio severo, non trascurando, nell'esame tecnico, gli elementi di fatto riguardanti tanto l'importanza delle piazze e il numero delle banche stabilitevi, quanto la qualità e le condizioni patrimoniali dei richiedenti. Una remora efficace fu così posta ad una ulteriore espansione dell'attrezzatura bancaria, che era considerata indesiderabile.

Questi criteri restrittivi sono perdurati per tutto il primo decennio, e la loro azione risulta palese nella tav. XVIII la quale mostra la progressiva deflazione del sistema bancario italiano, che attraverso una cospicua riduzione numerica degli elementi che lo componevano, attraverso un assiduo sfrondamento delle parti meno vitali e lo smorzamento immediato delle nuove iniziative non sufficientemente serie e fondate divenne sempre migliore dal punto di vista qualitativo, eliminando specialmente organismi di carattere marginale.

§ 30. — *La revisione degli sportelli nel 1938-39.* — I poteri degli organi dello Stato in materia di distribuzione territoriale furono completati ed accentrati nell'Ispettorato del credito con la legge del 1936. Fu così possibile dare al problema una nuova e più organica impostazione.

L'Ispettorato, ritenendo che l'ormai decennale processo di assetamento e di selezione non fosse ancora giunto al termine, si ispirò sia al principio della riduzione, sia a quello della migliore distribuzione territoriale degli sportelli bancari limitando le concessioni di nuove aperture in rapporto ad accertati bisogni locali (e cioè soprattutto in piazze sprovviste di servizi bancari).

L'Ispettorato ravvisò tuttavia la necessità di assumere in materia una posizione attiva, anzichè limitarsi ad esercitare l'azione dell'organo di vigilanza in rapporto alle nuove iniziative che gli venivano sottoposte od ai casi di situazioni aziendali che richiedessero il suo intervento. Si potè così constatare quanto complessa e delicata fosse siffatta impresa, che implicava la valutazione delle esigenze bancarie delle singole piazze ed una difficile scelta fra gli sportelli

da mantenere e quelli da sopprimere. Si manifestò naturalmente, e non senza fondamento, una netta riluttanza delle aziende a ridurre le proprie attrezzature, e l'organo centrale, impegnato alla massima obiettività e ponderazione, ebbe un compito assai difficile per non creare ripercussioni pregiudizievoli: tale compito riuscì ad assolvere in una certa misura specie nei confronti dei maggiori istituti, inducendo questi ultimi a prendere diretti accordi per dare attuazione concreta ad un obbligo ad essi imposto dall'Autorità.

Mette conto di ricordare le principali caratteristiche ed i risultati di questa revisione degli sportelli, in quanto si tratta del primo vasto esperimento di intervento dell'Autorità in questa materia, attuato col concorso delle aziende di credito interessate.

L'opera di revisione, con un complesso di aperture, chiusure e sostituzioni laboriosamente combinate, si è concretata nella chiusura di 310 sportelli bancari, di cui 61 senza sostituzione e 249 per trapasso ad altri istituti già stabiliti sulle rispettive piazze, e nella concessione di 43 nuove aperture, delle quali 34 riguardano però agenzie di città.

Non è dunque tanto l'entità numerica dell'intervento che richiama l'attenzione (si tratta invero di cifre non più che doppie del normale movimento di un anno), quanto la specificazione delle filiali incluse nella revisione, giacchè sono state chiuse o cedute non già, come avviene normalmente, filiali paragonabili a rami secchi, bensì filiali vitali (anche se più o meno attive) e che comunque occupavano nelle strutture aziendali posizioni tali che le rispettive aziende non intendevano privarsene spontaneamente.

Due terzi delle filiali chiuse appartenevano ai maggiori istituti, e il resto ad aziende di minore importanza.

I criteri che hanno presieduto all'opera di revisione sono stati in sostanza i seguenti:

— sfronamento dell'organizzazione periferica delle banche d'interesse nazionale e di un istituto di diritto pubblico (specie per quanto riguarda piazze sulle quali detti istituti erano presenti per ragioni storiche, divenute ormai anacronistiche e contrastate dall'opportunità che gli istituti a carattere nazionale limitino la loro presenza ai centri maggiori), a vantaggio di aziende di carattere locale;

— soppressione degli sportelli aventi — in rapporto all'entità della rispettiva azienda — minor volume di affari, sia riguardo alla raccolta dei depositi, sia riguardo agli impieghi;

— eliminazione delle posizioni di concorrenza, su piazze secondarie, specialmente tra casse di risparmio e tra casse di risparmio e istituti di diritto pubblico;

TAVOLA XVIII

Sportelli bancari.

FINE ANNO	Istituti di cred. diritto pubblico	Banche d'interesse nazionale	Società per azioni	Banche popolari	Ditte bancarie	Casse di risparmio e monti di pegno di 1ª categoria	Altre aziende di credito	Totali	Domande per apertura nuovi sportelli	Sportelli aperti durante l'anno
1927.....	—	—	—	—	—	—	—	11.837	(1) 895	—
1928.....	—	—	—	—	—	—	—	11.435	—	—
1929.....	—	—	—	—	—	—	—	—	171	—
1930.....	—	—	—	—	—	—	—	10.646	194	—
1931.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1932.....	910	2926	—	1506	260*	1520	1937	9.068	—	—
1933.....	911	2833	—	1417	252	1527	1715	8.955	—	32
1934.....	968	2776	—	1280	238	1569	1545	8.371	—	138
1935.....	973	2667	—	1264	214	1557	1468	8.025	76	42
1936.....	929	610	2001	1183	205	1518	1207	7.726	244	42
1937.....	1010	626	1804	1211	191	1593	1224	7.629	325	248
1938.....	951	570	1753	1153	175	1604	1178	7.384	—	136
1939.....	960	577	1675	971	150	1614	1114	7.061	—	—
1940.....	966	577	1501	940	136	1650	1073	6.879	—	131
1941.....	1026	583	1505	954	129	1677	1013	6.887	262	117
1942.....	1031	591	1508	962	124	1700	956	6.872	272	85
1943.....	1031	592	1508	957	123	1705	939	6.855	38	10
1944.....	1032	592	1507	957	123	1704	933	6.848	108	2
1945.....	1048	595	1521	959	117	1733	916	6.889	603	99

(1) Dal settembre 1926 al 31 dicembre 1927.

— rispetto della sfera di competenza territoriale, specie fra casse di risparmio, con eliminazione di sovrapposizioni e di interferenze (1).

(1) Si ritiene utile, per meglio illustrare le caratteristiche dell'opera dell'Ispettorato, aggiungere i seguenti dati analitici, riferiti alla prima parte della revisione, riguardante i maggiori istituti.

TAVOLA XIX

a) *Distribuzione regionale.*

REGIONI	NUMERO DELLE DIPENDENZE SOSTITUITE		REGIONI	NUMERO DELLE DIPENDENZE SOSTITUITE	
	con dipendenze preesistenti	con dipendenze nuove		con dipendenze preesistenti	con dipendenze nuove
Piemonte	45	5	Marche	3	—
Liguria	8	2	Umbria	8	—
Lombardia	12	4	Lazio	2	—
Venezia Tridentina	1	—	Abruzzi	1	2
Veneto	6	—	Campania	4	—
Venezia Giulia	2	—	Puglie	4	—
Emilia	9	1	Sicilia	4	1
Toscana	44	2	Sardegna	2	2
<i>A riportare ...</i>	127	14	<i>Riporto ...</i>	127	14
			<i>TOTALE ...</i>	155	19

TAVOLA XX

b) *Distribuzione per istituti.*

ISTITUTI	NUMERO DI DIPENDENZE		
	Assunte		Cedute
	Totale	di cui con dipendenze di nuova istituzione	
Istituto di S. Paolo di Torino	10	—	13
Monte dei Paschi di Siena	18	—	16
Banca Nazionale del Lavoro	2	—	17
Banco di Napoli	10	2	3
Banco di Sicilia	3	—	2
Banca Commerciale Italiana	4	—	19
Credito Italiano	5	—	22
Banco di Roma	4	—	27
Banche ordinarie	12	4	4
Banca popolare di Novara	5	—	12
Altre banche popolari	10	1	1
Cassa di risparmio di Vercelli	7	4	3
Cassa di risparmio di Cuneo	6	1	2
Cassa di risparmio di Torino	18	—	11
Cassa di risparmio di Genova	4	2	1
Cassa di risparmio delle PP. LL.	4	1	7
Cassa di risparmio di Piacenza	5	1	—
Cassa di risparmio di Lucca	8	2	2
Cassa di risparmio di Firenze	9	—	7
Altre casse di risparmio	30	1	5
<i>IN COMPLESSO ...</i>	174	19	174

§ 31 - *La politica seguita durante la guerra e il dopoguerra.* — L'opera di revisione degli sportelli fu condotta a termine, secondo il piano predisposto, fra il 1938 e il 1939. Essa non andò esente da critiche, tanto che già nella relazione del marzo 1940 il Governatore della Banca d'Italia si vedeva nella necessità di ammettere che da una parte restavano ancora centri con sovrabbondanza di sportelli e dall'altra esistevano delle deficienze, alle quali ci si riprometteva di venire incontro non appena le circostanze lo consentissero.

Per il momento però le circostanze erano tali da richiedere un blocco delle nuove aperture di sportelli, sia per non accrescere la necessità di personale da parte delle aziende, sia per evitare che le aziende di determinate zone potessero approfittare delle contingenze per espansioni che avrebbero rappresentato un privilegio in confronto alle altre. Tale blocco fu attuato in effetti, in base a delibera del Comitato dei Ministri, con validità per tutto il periodo bellico, con la sola eccezione di qualche piazza sprovvista di sportelli e di qualche agenzia di città in quartieri periferici, nei cui confronti si ravvisava l'assoluta improponibilità di una concessione.

Proseguiva intanto la normale attività dell'Ispettorato nei confronti delle aziende scarsamente vitali, risolvendosi in un costante processo di riduzione dell'attrezzatura bancaria, e si verificava un numero notevole di trasferimenti di dipendenze dalla loro sede normale a località di sfollamento o di emergenza. Taluni di questi trasferimenti si rivelavano poi utili in via durevole e davano luogo al permanere dei nuovi sportelli anche dopo cessate le circostanze contingenti che ne avevano determinato lo spostamento.

Il problema si è presentato in termini nuovi alla fine delle operazioni militari, quando, manifestatesi nei vari ambienti locali nuove condizioni obiettive di attività economica e conseguentemente nuove localizzazioni di esigenze di servizi bancari, e conseguendosi d'altro canto dalle aziende la possibilità di delineare nuovi programmi di riorganizzazione e di sviluppo, in vista anche di un'accenuata concorrenza, vennero elaborati vasti piani di espansione che presero la forma di domande di apertura di nuovi sportelli. Queste domande sono affluite in numero assai cospicuo agli organi di vigilanza: 603 sportelli sono stati richiesti da 80 aziende soltanto nel 1945, e moltissimi altri nel 1946.

Di fronte a questo movimento vibratamente espansionistico gli organi di vigilanza hanno adottato criteri di accurato esame delle singole pratiche, ma anche di notevole larghezza nelle concessioni. I risultati appaiono dalla tav. XXI, nella quale si sono raccolti i dati che emergono da uno spoglio, effettuato con opportune classificazioni,

TAVOLA XXI.

Movimento degli sportelli bancari nel 1945-46 (18 mesi).

	Ist. cred. diritto pubblico	Banche interesse nazion.	Società per azioni	Banche popolari	Ditte bancarie	Casse di ri- sparmio	Altre aziende di cred.	TOTALE
<i>Nuove aperture :</i>								
I semestre 1945	8	I	4	—	—	8	—	21
II » 1945	18	—	13	7	—	30	5	73
I « 1946	36	18	39	26	3	57	2	181
TOTALE	62	19	56	33	3	95	7	275
<i>Cancellazioni :</i>								
I semestre 1945	—	—	I	I	—	I	4	7
II » 1945	—	—	—	—	—	—	I	I
I « 1946	2	—	—	I	—	—	I	4
TOTALE	2	—	I	2	—	I	6	12
<i>Incremento netto di sportelli :</i>								
I semestre 1945	8	I	3	— I	—	7	— 4	14
II » 1945	18	—	13	7	—	30	4	72
I « 1946	34	18	39	25	3	57	I	177
TOTALE	60	19	55	31	3	94	I	263
<i>Incremento di sportelli :</i>								
su piazze bancabili	28	19	26	16	I	42	— 3	129
su piazze non bancabili...	32	—	29	15	2	52	4	134
in capoluoghi di provincia	11	11	10	2	—	19	—	53
in centri minori	49	8	45	29	3	75	I	210
agenzie di città	9	5	9	3	—	30	—	56

dei decreti pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*, di data compresa fra il 1° gennaio 1945 e il 30 giugno 1946.

Occorre dire che questa tendenza, consentita dai competenti organi dello Stato, rappresenta un grosso interrogativo. Se per molti anni l'Istituto di emissione ha recato a proprio vanto di aver energicamente contribuito ad un'opera di selezione e di deflazione del sistema bancario, opera nella quale ha ritenuto di non essere ancora giunto sino in fondo; se, dopo i dolorosi eventi bellici, l'economia italiana ha dovuto subire un ripiegamento di inaudita gravità, con una riduzione di reddito e di ricchezza nazionale, con un forte abbassamento di attività produttiva e di tenore di vita della popolazione; se da più parti sorge la domanda, il dubbio, il timore, che vi siano *troppe banche* in Italia, come e perchè può consentirsi che proprio in questo periodo si sviluppino in tale misura la costosa attrezzatura periferica delle aziende di credito?

La relazione 1946 del Governatore della Banca d'Italia spiega quali sono le considerazioni che inducono gli organi competenti ad « esaminare con occhio benevolo » le numerose richieste di nuovi spor-

telli. Si tratta di due casi, quelli stessi che già negli anni precedenti avevano formato oggetto di sparute eccezioni alla sospensiva generale:

a) Il caso delle piccole piazze rurali, « divenute centro di cospicue transazioni commerciali, sia per l'aumentata importanza relativa della produzione agricola, sia perchè la ricerca di viveri da parte delle popolazioni urbane e gli sfollamenti hanno operato nel senso di aumentare il giro di denaro nei piccoli centri rurali »;

b) il caso delle piazze già bancabili, nelle quali « il pubblico richiede oggi di essere servito non solo nel centro cittadino degli affari, ma di tutti i rioni, anche suburbani ».

Sono entrambi casi perfettamente giustificati, anche se riguardo al primo si possa osservare che buona parte delle circostanze rilevate, accentuate dalle difficoltà di comunicazioni, hanno carattere strettamente transitorio, e riguardo al secondo che non risulta che proprio in questi anni le città abbiano avuto sviluppi dell'edilizia periferica tali da far sorgere nuovi impellenti bisogni di servizi bancari.

In ogni modo rientra nel primo caso un totale di 134 sportelli autorizzati nel periodo considerato e nel secondo un totale di 46, sicchè rimangono al di fuori delle giustificazioni date ben 95 sportelli, pari al 36 %, per i quali debbono sussistere motivazioni diverse.

Viene così posto il problema dell'attuale politica degli sportelli; prima di discuterlo a fondo sembra opportuno esaminare la situazione attuale dall'organizzazione bancaria periferica.

• § 32. - *Quadro attuale del sistema bancario nella sua organizzazione territoriale.* — Un breve quadro statistico che consente di rilevare con sufficiente grado di analisi le principali caratteristiche risulta dalle tavole XXII e XXIII, costruite principalmente con dati, riferiti a fine dicembre 1945, forniti dalla Banca d'Italia nel suo Bollettino mensile; essi mostrano la distribuzione territoriale, raggruppata per regioni (1) delle aziende di credito, quella dei loro sportelli e delle piazze bancabili; inoltre, pongono in evidenza il numero medio di abitanti e rispettivamente l'importo medio di depositi che corrispondono ad ogni sportello esistente.

Si possono fare in proposito diverse considerazioni, ma sarebbero, naturalmente, voler giudicare dell'adeguatezza e dell'efficienza dell'organizzazione bancaria in base a tali dati senza metterli a raffronto con indici dell'attività economica e della formazione di ri-

(1) Dato il carattere ed i fini della presente relazione, si ritiene superfluo scendere ad una analisi provinciale.

sparmio delle rispettive zone; d'altra parte ciò richiederebbe un'indagine che esulerebbe dai limiti di questo lavoro (1).

Indagini statistiche assai più variate e dettagliate, con dati riferiti al 31 dicembre 1942 e 30 giugno 1943, ha effettuato il *prof. Mazzantini* in una monografia che viene pubblicata in appendice al presente rapporto, e alla quale si rinvia per una più compiuta conoscenza dell'argomento sotto il profilo numerico.

Si ritiene per altro doveroso avvertire che l'esame di dati puramente statistici non può, in questo campo, condurre a conclusioni fondate e concretamente valide se non è integrato da un complesso di altre nozioni specifiche e da conoscenze dirette: la semplice rilevazione su elaborazione quantitativa non può infatti percepire che delle uniformità laddove la realtà è estremamente complessa e differenziata.

Ogni dipendenza bancaria è un organismo vivente e funzionante, con enormi diversità non soltanto di nome ma proprio anche di struttura, di compiti, di efficienza: basti porre a confronto, quali termini estremi di una vasta gamma, la filiale di un grande istituto in uno dei maggiori centri d'affari col «recapito» di un istituto regionale

(1) Così ad esempio, quando si rileva nella tav. XXIII che nelle regioni a nord dell'Umbria e Lazio il numero medio di abitanti servito da ogni sportello bancario è inferiore alla media nazionale, che si aggira sui 6600, mentre in tutte le regioni a sud tale numero è superiore, non si fa che una constatazione di prima approssimazione, poichè se nelle regioni meridionali il grado di accentramento della popolazione nei centri abitati fosse superiore a quello delle regioni settentrionali, ciò consentirebbe ad un maggior numero di abitanti di essere soddisfacentemente serviti da uno stesso sportello. Sarebbe quindi errato dedurre senza altro una proporzionale deficienza di attrezzatura bancaria in tutto il Mezzogiorno.

Parimenti quando si considerano i dati dell'ultima colonna sulla densità delle piazze bancabili (che nel complesso nazionale è di una ogni due comuni) se ne possono trarre svariate considerazioni descrittive sulla attrezzatura delle singole regioni in rapporto al numero e alla estensione dei comuni, ma non certo ricavarne senz'altro suggerimenti per revisioni della rete di sportelli. Così come l'esame delle cifre relative allo sviluppo regionale delle singole categorie farebbe accusare di vuota astrazione chi pretendesse, soltanto su tal base, di proporre adeguamenti e perequazioni.

La deduzione più saggia può forse trarsi dalla regolare inuguaglianza, se così può dirsi, con cui si distribuisce tra le varie regioni l'ammontare medio dei depositi per sportello: la quale mostra che l'iniziativa delle aziende temperata dall'organo di vigilanza tende attraverso ricerche, esperimenti e antagonismi a costruire dovunque la rete di sportelli più economica e redditizia possibile, compatibilmente con le condizioni locali. Tende cioè a contemperare, nel modo migliore consentito dalle situazioni obiettive, le esigenze della clientela da servire e quelle del costo dei servizi da rendere.

TAVOLA XXII

Aziende di credito in esercizio al 31 dicembre 1945.

REGIONE	Istituti credito diritto pubblico	Banche interesse nazio- nale	Società per azioni	Banche popolari	Ditte banca- rie	Casse r- sparmio Monti Pegno I cat.	Altre aziende credito	Totale
Piemonte	I	—	8	9	14	11	15	58
Liguria	—	I	4	—	13	3	I	22
Lombardia	—	I	32	25	10	3	112	183
Venezia Tridentina	—	—	I	I	—	2	198	202
Veneto	—	—	11	31	6	5	125	178
Venezia Giulia	—	—	2	I	I	5	66	75
Emilia	—	—	7	25	3	19	95	149
Toscana	I	—	6	14	4	10	45	80
Marche	—	—	I	16	I	9	34	61
Umbria	—	—	2	19	I	7	4	33
Lazio	I	I	15	15	I	5	37	75
Abruzzi e Molise	—	—	2	3	—	4	12	21
Campania	I	—	15	14	15	—	10	55
Puglie	—	—	14	17	11	—	9	51
Lucania	—	—	I	7	—	—	1	12
Calabrie	—	—	4	14	—	I	28	47
Sicilia	I	—	16	21	2	I	76	117
Sardegna	—	—	I	I	—	—	11	13
TOTALE ...	5	3	142	233	82	85	882	1.432

aperto in un piccolo centro agricolo o con la modesta cassa rurale funzionante presso il segretario del comune o presso l'ufficio parrocchiale, magari a giorni alternati, per comprendere le deviazioni a cui può condurre l'attribuire all'una e all'altra di queste entità il valore indifferenziato dell'unità numerica.

Parimenti sarebbe erroneo trattare della distribuzione territoriale degli organi di credito senza avere presenti le rispettive caratteristiche e attitudini funzionali, le loro possibilità e soprattutto le particolari strutture ed esigenze locali dell'ambiente economico, che lo sportello bancario deve servire.

Occorre dunque essere particolarmente cauti, quando si indaga dal di fuori, per evitare conclusioni affrettate e non rispondenti alle situazioni effettive; nel raccogliere opinioni all'interno degli ambienti interessati, poi, è evidentemente necessario schermirsi dagli inevitabili riflessi di punti di vista dovuti alla particolare posizione di osservazione.

Su di un argomento involgente in tanto grande misura l'ammaestramento dell'esperienza concreta e la conoscenza intima e dettagliata delle caratteristiche ambientali, quale è la indagine sulla distribuzione territoriale e funzionale delle aziende bancarie, la Commissione ha ritenuto di fare appello alla diretta competenza e locale cono-

TAVOLA XXIII.

Distribuzione regionale degli sportelli bancari.
(al 31 dicembre 1945)

REGIONI	SPORTELLI										Rapporto tra piazze bancabili e il numero dei comuni (3)	
	Istituti di credito diritto pubblico	Banche interesse nazionale	Società per azioni e in accomandita p. azioni	Banche popolari cooperative	Ditte bancarie	Casse risparmio e Monte p. Categ. 1 ^a	Altre aziende credito	Totale	Abitanti per sportello (1)	Depositi per sportello (milioni di lire) (2)		Numero piazze bancabili
Piemonte	104	63	30	160	26	281	16	689	5.218	14,7	349	0,32
Liguria	29	64	48	6	15	59	3	224	6.844	14,0	76	0,35
Lombardia	32	122	468	319	17	177	113	1.248	4.973	18,4	583	0,42
Venezia Tridentina	3	7	11	1	—	35	200	257	2.531	7,2	222	1,02
Veneto	11	29	189	155	12	194	126	716	6.243	10,5	395	0,53
Venezia Giulia e Zara	11	20	10	14	1	39	68	103	6.307	8,2	88	0,08
Emilia	17	31	254	59	3	219	96	679	4.942	14,1	366	1,19
Toscana	211	33	161	29	4	258	48	744	4.140	9,5	427	1,55
Marche	16	11	21	25	1	141	35	250	5.304	8,1	184	0,80
Umbria	29	9	7	37	1	59	4	146	5.225	6,3	90	1,02
Lazio	63	72	181	22	1	82	37	458	6.048	17,5	180	0,51
Abruzzi e Molise	78	11	3	4	—	48	12	156	10.643	6,2	115	0,27
Campania	124	46	40	22	19	—	11	262	15.224	11,4	140	0,28
Puglie	88	36	25	25	14	—	10	168	14.515	14,0	107	0,44
Lucania	28	1	5	11	1	—	4	50	11.020	4,4	37	0,29
Calabria	41	7	7	23	—	51	29	158	12.022	6,8	104	0,26
Sicilia	139	22	60	33	2	90	77	423	10.029	11,1	207	0,59
Sardegna	24	11	1	5	—	—	27	68	16.875	8,5	45	0,18
	1048	595	1521	959	117	1.733	916	6.889	6.608	12,9	3715	0,50

(1) Le cifre indicate in questa colonna si riferiscono ai dati della popolazione italiana calcolata dall'Istituto Centrale di Statistica al 31 dicembre 1942. — (2) Le cifre indicate in questa colonna si riferiscono ai depositi a risparmio al 31 dicembre 1942. — (3) Nella statistica delle piazze bancabili sono considerate piazze, oltre i comuni, anche un certo numero di frazioni. Ciò spiega l'esistenza in questa colonna di cifre superiori all'unità.

scenza dei destinatari del questionario, loro rivolgendo i singoli quesiti con specifico riferimento alle situazioni di zona.

I singoli interpellati sono stati invitati a dichiarare tra l'altro: 1) se la rete delle aziende e delle installazioni bancarie nelle zone di rispettiva pertinenza ed esperienza fosse ritenuta adeguata alle occorrenze e ben distribuite negli epicentri della domanda; 2) se si rilevassero eventuali necessità di riassetto, prospettandone i termini e suggerendone i criteri.

Sulla base delle risposte a tali interpellanze è stato possibile, anche se disagevole per la gamma delle particolari visuali sotto la quale gli interpellati hanno riguardato le questioni loro proposte, tracciare un quadro, non meno approssimativo che schematico, nel quale i diversi aspetti del problema in esame sono raggruppati secondo le strutture economiche localmente prevalenti.

Nell'esporre in sintesi coordinata gli apprezzamenti, le osservazioni, i pareri di coloro che rappresentano la pratica e la competenza *locale* in materia, giova premettere l'avvertimento che esula da tali risposte la possibilità di una visione organica del problema, quale è necessaria per una integrale conoscenza e per una confacente soluzione (1).

(1) Nelle zone ad *economia prevalentemente agricola* l'attività bancaria è in atto grandemente decentrata e viene disimpegnata per la maggior parte dalle Casse di Risparmio, dalle Banche a carattere provinciale o locale — con particolare capillarità da quelle di tipo agricolo cooperativo — e si estrinseca di massima nella concessione di crediti agrari di esercizio ed anche di credito ordinario, favorendo, ove tendenzialmente e tecnicamente possibile, l'adozione dei mezzi meccanici di coltivazione, con palese giovamento delle imprese agricole ed incremento della produzione. Caratteristiche non molto dissimili presenta l'azione degli Istituti di credito di diritto pubblico operanti rispettivamente nella Toscana e nel Meridione, in virtù delle loro antiche attrezzature che si sono conformate alle esigenze e caratteristiche delle zone servite, con una penetrazione assai pronunciata.

Nei centri agricoli di maggiore importanza e nei mercati sui quali all'attività produttiva agraria si innesta quella industriale e quella commerciale per la trasformazione e lo scambio dei prodotti sono presenti con attive dipendenze anche le banche medie e maggiori.

Si registra, pertanto, una approssimativa ripartizione funzionale tra le aziende di credito che è condizionata alle naturali esigenze di zona, ed alle particolari attrezzature e possibilità di ogni singola Azienda, ed è intesa ad assecondare il fabbisogno creditizio, di qualunque dimensione e natura esso si palesi. L'erogazione del credito è generalmente indicata come sufficiente e la sua acquisizione appare di massima agevole, stante la grande capillarità degli sportelli, la cui ben articolata distribuzione non lascia registrare in genere la-

punti di vista particolaristici — non può ricavarsi se non una generica conferma della esistenza di talune deficienze e di talune esuberanze con un quadro in fondo abbastanza soddisfacente — anche se non del tutto razionale — della situazione attuale. Il problema d'altronde può essere esaminato in base ad altre considerazioni.

§ 33. — *Conclusioni in materia di politica degli sportelli.* — Per poter esprimere un documentato parere sui problemi relativi all'or-

In complesso dalle risposte pervenute — ove si prescinda dalle opinioni e proposte manifestate con troppo evidente derivazione da ganizzazione periferica degli organi di credito la Commissione ha posto esplicitamente il quesito, se ad avviso degli interrogati il processo di distribuzione territoriale degli sportelli bancari (nuove aperture, chiusure, sostituzioni) debba essere regolato dal pubblico potere, ed in caso affermativo da quali organi.

La quasi totalità delle risposte — anche da parte di coloro che sono tendenzialmente contrari a direttive vincolistiche, come ad es. il Goisis — è apertamente favorevole al mantenimento dell'attuale regime di autorizzazione da darsi da parte degli organi centrali in base ad un'istruttoria nella quale ha peso adeguato il parere degli organi locali (Direttore della Banca d'Italia).

cune di particolare gravità ed estensione. Permangono tuttavia anche talune deficienze di distribuzione, sulle quali soltanto in base ad approfondite indagini si potrebbero avere indicazioni attendibili.

Anche esuberanze di sportelli sono registrate qua e là, particolarmente in centri provinciali di media importanza economica, nei quali si affollano parecchi grandi istituti in aggiunta alle aziende locali. Infatti nelle zone in cui sono *prevalenti le attività industriali e commerciali* all'erogazione del credito partecipano pressochè tutte le categorie di aziende bancarie (escluse le Casse rurali, le minori Casse di Risparmio e le più modeste banche a tipo popolare-cooperativo ivi eventualmente coesistenti).

Discriminazioni afferenti ad una tale partecipazione possono discendere più da elementi di carattere obiettivo e quantitativo che soggettivo e qualitativo. La grande e media industria, non meno che il commercio con l'estero o quello interregionale, vengono serviti in prevalenza dagli Istituti di diritto pubblico e dalle Banche d'interesse nazionale, alle quali si uniscono le maggiori Aziende di credito regionali e popolari.

Il contributo recato dall'assistenza bancaria agli sviluppi dell'economia industriale e commerciale non è graduabile nè quantitativamente definibile.

Si sono talora rilevate interferenze in un medesimo ambiente, e ciò in dipendenza diretta della comunanza del campo di azione ed altresì come conseguenza dell'evolversi dell'assetto economico del Paese durante gli ultimi decenni.

Soltanto il *Caprara* si è pronunciato in senso nettamente liberistico, affermando che è bene lasciare adito alle banche di gareggiare anche in questo campo, per evitare posizioni di monopolio e per stimolare il depositante ad affinare il senso della vigilanza ed a « riconoscere lo sportello superfluo ». In verità non si vede come il depositante, che della banca conosce soltanto l'aspetto esterno, possa esercitare la funzione di vigilanza meglio di un organo tecnico specializzato e dotato dalla legge di un complesso di poteri di ispezione e di accertamento. Del resto non è stata un'astrazione teorica a far introdurre la vigilanza sull'apertura degli sportelli, bensì l'esperienza delle rovinose conseguenze della libertà di espansione periferica avutasi fra il 1919 e il 1926.

Al riguardo l'argomento più forte sarebbe piuttosto quello dell'interesse che le stesse aziende hanno a non ingolfarsi in un eccessivo aumento di spese con la creazione di attrezzature antieconomiche. Effettivamente l'espansione degli sportelli dovrebbe aver luogo in base a considerazioni di convenienza economica ed a studio degli sviluppi delle economie locali, compiuto da ciascuna azienda in rapporto alle proprie possibilità funzionali. In altre parole, la naturale spinta di ciascuna azienda verso l'espansione trova un correttivo nel rilevante costo d'impianto e di gestione di ogni nuovo sportello.

In realtà però può essere conveniente per la singola azienda di affrontare una perdita, che essa ritiene temporanea, per allestire una nuova filiale, pur di togliere di mezzo, in una determinata zona, una azienda concorrente, o quanto meno metterla in difficoltà. In questo caso l'interesse dell'azienda non collima più — come potrebbe auspicarsi nel complesso — con l'interesse della collettività, poichè il vantaggio del pubblico del luogo di potersi servire di uno sportello bancario di più non compensa certo il grave pericolo e gli oneri inevitabili derivanti dalla possibilità di qualche dissesto e dalla conseguente incrinatura della fiducia del pubblico nel sistema bancario. Indubbiamente deve auspicarsi che anche in questo campo sussista la concorrenza fra le banche, poichè questa è l'unico strumento che può dare al pubblico la garanzia di essere servito nel miglior modo possibile, ma a questa concorrenza devono essere posti dei limiti per evitare che la sua incontrollata esplicazione si risolva nel danno generale di uno spreco di mezzi e di energie. Taluno (*Ambrogio*) aggiunge che « attraverso un esuberante sviluppo della rete delle filiali » la pressione esercitata dalle banche maggiori sulle minori potrebbe diventare, a lungo andare, insopportabile per le piccole aziende.

La Commissione ritiene pertanto necessario che venga mantenuto in vigore il sistema attuale di disciplina delle nuove aperture di sportelli da parte del pubblico potere, articolato in organo centrale ed organi periferici. Tale sistema consente infatti una sufficiente elasticità di movimenti alle nuove iniziative tendenti ad adeguare l'organizzazione dei servizi bancari al sorgere ed allo svilupparsi dei bisogni dell'economia locale, assicurando al tempo stesso un coordinamento sul piano nazionale ed il necessario equilibrio nella concorrenza tra istituti.

Il giudizio dato dagli ambienti interpellati sulla condotta seguita dagli organi di vigilanza da quando questo compito è stato loro affidato è generalmente favorevole, riconoscendosi lo sforzo di obiettività, di imparzialità e di indipendenza che ha caratterizzato l'opera della Banca d'Italia.

Per quanto riguarda la politica degli sportelli riferita al momento attuale sono largamente affiorate talune perplessità circa i criteri di larghezza che sono prevalsi nell'ultimo periodo, come si è accennato sopra al n. 2. Invero, mentre taluno (*Guadagnini, Banco di Napoli, qualche Direttore della Banca d'Italia*) giudica eccessivamente restrittivi i criteri attualmente prevalenti nelle autorizzazioni, la grande maggioranza degli interpellati è d'avviso che all'autorità si debba chiedere di tener fermo l'indirizzo di prudente cautela fin qui seguito in materia. L'*Associazione Bancaria* si fa eco di un voto precisamente formulato dalle aziende nel senso « che nel momento attuale non venga consentito uno sviluppo di organizzazione periferica del quale non è possibile valutare la durevole economicità ».

Effettivamente, mentre è comprensibile che si sia verificato un certo numero di casi di esigenze da soddisfare, dopo il blocco quasi completo mantenuto per il periodo bellico, specie su piazze non bancabili, ed è bene consentire con larghezza — ma sempre a ragion veduta — che le aziende idonee si stabiliscano su tali piazze, sarebbe d'altra parte pernicioso, per le considerazioni già esposte, indulgere a vasti piani di espansione che nel momento presente non possono essere fondati su serie previsioni di sviluppo di lavoro, ma ispirati da ragioni di prestigio, dal desiderio di preconstituirsì particolari posizioni in vista di riassetamenti futuri, o, nella più benevola ipotesi, da speranze la cui realizzazione può apparire giovevole alla singola azienda ma non già al sistema bancario nè alla collettività.

Per vero un criterio essenziale per giudicare dell'utilità di aprire determinati nuovi sportelli sarebbe quello di vedere se tali sportelli, aggiunti all'organizzazione nella quale vanno ad inserirsi, concorrono

ad aumentare od a diminuire il costo medio dei servizi resi da tale organizzazione. In genere dovrebbe presumersi, facendo credito alla capacità dei dirigenti delle aziende, che i nuovi sportelli dovrebbero ridurre i costi medi di funzionamento, chè altrimenti la loro apertura sarebbe un cattivo affare; ma in primo luogo possono esservi dirigenti più avveduti e dirigenti meno avveduti; in secondo luogo l'effetto ai fini della riduzione dei costi può dipendere dal verificarsi di determinate condizioni future ed incerte; infine, nell'ipotesi che per tutte le aziende un aumento di attrezzatura si risolvesse in una riduzione di costi si arriverebbe palesemente, nei confronti dell'intero sistema bancario, a conseguenze del tutto assurde.

Un aspetto da tenere presente è pure quello del diritto di eguaglianza di trattamento per tutte le aziende e delle pressioni politiche esercitate per ottenere determinate concessioni: finchè l'organo centrale si attiene fermamente a criteri obiettivi gli è possibile resistere su una base di imparzialità, ma quando comincia ad adottare « criteri di maggiore larghezza » nei quali entra inevitabilmente un carattere di discrezionalità soggettiva, entrambi gli elementi accennati entrano in gioco per togliere efficacia e significato alla disciplina attuata dalla autorità.

Il problema degli sportelli è strettamente connesso, come si accennava al principio di questo paragrafo, al problema strutturale delle aziende. Se ci fossero troppe aziende di un certo tipo, e taluna di esse venisse eliminata, le rimanenti potrebbero probabilmente attuare una espansione di sportelli. Ma qui si entra in un altro campo, nel quale sembra si possa ancora ripetere in parte quanto l'Einaudi scriveva nel 1930 (1) e cioè che non si può giudicare deficiente od esuberante l'attrezzatura bancaria se non in funzione di un preciso e approfondito apprezzamento qualitativo e funzionale.

Sull'argomento la Commissione è d'avviso che nel momento attuale, non conoscendosi ancora taluni dati essenziali dell'assetto che

(1) Le aziende di credito esistenti in Italia « non paiono nè troppe nè poche. Sono troppe tutte quelle casse e banche » ora assai diminuite però, come si è visto, da allora, « che sono amministrate da asini, da ingordi, da dilettranti e da gente che vuol far la banca per amor del prossimo. Sono poche in confronto delle alcune altre migliaia di banche che potrebbero utilmente lavorare in centri rurali, i quali ora ne sono sprovvisti, in altri centri, dove esistono solo filiali di grossi istituti affaccendate a pompar denari da rovesciare al centro e nelle stesse grandi città; dove gli istituti esistenti non abbiano saputo rispondere alle esigenze di ceti sociali pur bisognosi dell'aiuto della banca (*Riforma Sociale*, luglio-agosto 1930).

potrà avere l'economia italiana, sia prematuro prendere una posizione, e che comunque sia preferibile attenersi tuttora a criteri restrittivi, evitando di consentire un'espansione dell'organizzazione bancaria che potrebbe finire col presentare i caratteri dell'inflazione e potrebbe appesantire la situazione in un prossimo futuro.

Orientamento funzionale e specializzazione.

§ 34. - *Grandi istituti e banche di tipo provinciale.* — Agli Istituti di credito cui per potenzialità economica ed organizzazione territoriale viene attribuita la generica e diffusa qualifica di « grandi banche » sono demandate le ben note funzioni del sistema creditizio, che possono riassumersi nella esplicazione della generalità delle operazioni e servizi di banca, nell'ambito dell'intero territorio nazionale o di vaste aree dello stesso, nella effettuazione di compiti di compensazione e regolamento dei pagamenti interregionali, soddisfacimento delle esigenze di natura bancaria proprie dei rapporti economici di carattere nazionale ed estero, ecc.

Essi sono la più compiuta espressione dell'organismo di credito a breve termine (salvo gli istituti di diritto pubblico, che esercitano mediante sezioni autonome anche funzioni di credito a medio e a lungo termine), e in base ai principi della legge bancaria trovano in questo concetto il limite istituzionale che circonda la loro azione.

Per il migliore espletamento di tale attività in rapporto alle esigenze dell'economia del Paese è da considerarsi adeguato oppure esuberante il numero delle grandi aziende di credito che in atto operano su base nazionale o interregionale? Per una corretta considerazione di tale questione sembra indispensabile affermare in via pregiudiziale che le peculiarità della situazione in cui versa il Paese e le incognite che gravano sui compiti e sulle possibilità economiche di un futuro anche soltanto prossimo sono tali e di così grande e determinante peso da potersi presumere che una qualunque definitiva affermazione al riguardo non potrebbe basarsi che su apprezzamenti e previsioni affatto soggettivi ed aleatori.

A tale stregua sembra debbano riguardarsi le valutazioni da taluna parte esternate in ordine ad una attuale esuberanza del numero delle grandi aziende di credito. Ma tale apprezzamento viene smentito da altri che (come *Campolongo, Giannini*) ritengono di poter senz'altro affermare la rispondenza della struttura attuale alle esigenze. Fra coloro ai quali non è sfuggita la necessità di porre il problema sotto

la pregiudiziale di ordine generale dianzi accennata, fa conto segnalare la tesi (*Guadagnini*) di una graduale semplificazione dell'attrezzatura bancaria attuabile fin d'ora — nonostante la situazione eccezionale e di crisi — mediante diminuzione di sportelli per assorbimento da parte delle banche maggiori degli istituti dalle stesse controllati, e la tesi (*Ambrogio*) del mantenimento di una attrezzatura che, anche in tempi normali, non si rivelava esuberante « nè tale dovrebbe risultare nell'avvenire prossimo, in vista anche delle necessità della ricostruzione e dello sviluppo delle relazioni commerciali internazionali ».

La soluzione del problema è comunque da integrarsi, in secondo luogo, con quella da conferirsi alla dibattuta questione dei *rapporti tra grandi Banche e Banche di tipo provinciale* (intendendosi per tali le aziende di ogni tipo, aventi un'organizzazione inserita diffusamente nell'ambiente economico di una o più provincie); la ricerca di un « optimum » anche in tale materia deve sottrarsi all'influenza della situazione contingente, incerta ed eccezionale, che potrebbe indurre a conclusioni erronee ed a soluzioni virtuali.

L'insediamento dei « grandi istituti », nei minori centri di provincia, così come la penetrazione della così detta « media banca » anche in piccoli aggregati urbani di eccentrica dislocazione, hanno determinato apprezzamenti contrastanti.

Mentre v'è chi non ha rilevato pregiudizi di sorta in una siffatta evoluzione, v'è chi nella medesima ha riscontrato fattori di valore positivo e chi ne lamenta invece l'ingiustificato peso ed intralcio alle locali intraprese.

Possono esservi momenti e situazioni in cui la presenza e la vitalità degli uni contrasta ed esclude la prosperità delle altre; ma in generale si può affermare che le Banche di tipo locale e provinciale si integrano reciprocamente ed integrano l'opera delle grandi Banche. Non v'è un campo d'azione proprio delle une e chiuso alle altre, ma vi sono degli ambienti e delle operazioni più adatte per le une che per le altre. Si può ravvisare nei vari tipi di aziende di credito un'attitudine funzionale diversa, una diversa capacità di coordinamento di operazioni e di rischi, che porta la clientela a distribuire il lavoro fra di esse. Vantaggi e svantaggi non sono esclusivi; la stessa pressione esercitata talora dai grandi istituti nei centri minori, se da un lato rende la vita difficile alle aziende locali, dall'altro giova loro perchè attraverso la concorrenza le stimola a perfezionarsi e modernizzarsi nella organizzazione e nei servizi. Anche i numerosi assorbimenti di banche locali da parte delle maggiori — che hanno raggiunto il massimo nel Mez-

zogiorno — vengono giudicati da taluno come l'esplicazione di un fagocitismo pregiudizievole per lo sviluppo delle modeste iniziative periferiche; da altri invece (ad es. *Ambrogio*) si pone in evidenza il vantaggio che ne è derivato ai depositanti nei casi in cui tali assorbimenti sono stati determinati dal dissesto della banca minore. Arduo è quindi, anche considerate le argomentazioni svolte nei precedenti paragrafi, in ordine alle difficoltà di discriminazione e delimitazione delle sfere di competenza territoriale, sceverare fondati elementi di giudizio in materia. Nè sembra possibile trarre giovamento, ai fini di una corretta impostazione della questione e di una conseguente sicura valutazione, dal generalizzare le osservazioni sulla base di un apprezzamento mediano.

Sotto questa pregiudiziale le osservazioni e gli apprezzamenti esternati alla Commissione forniscono taluni elementi di giudizio, ad onta della frequente loro commistione con valutazioni eccessivamente particolari e soggettive specie per quanto concerne la delimitazione delle sfere di competenza funzionale fra grandi banche e banche ad organizzazione provinciale.

Al riguardo è stato osservato anzitutto, da taluni, che occorre adottare dei correttivi alle tendenze espansionistiche delle così dette « grandi banche », le quali dovrebbero limitarsi di regola ad insediarsi (e non tutte quante) nei centri inseriti nel sistema dei rapporti economici a largo raggio.

Viene tra l'altro osservato, elemento invero di valore preminentemente morale, che le « grandi banche » recano scapito alla propria linea di dignità nello svolgere nei centri minori una concorrenza spicciola il cui utile corrispettivo è di marginale rilevanza in confronto alla entità degli affari globalmente trattati ed alla potenzialità degli Istituti.

Valutazioni ispirate ad un temperamento delle opposte correnti di giudizio si riassumono nella raccomandazione, da taluno esternata, che l'azione delle « grandi banche », all'infuori del lavoro ad esse riservato anche per ragioni di dimensioni, debba consistere e limitarsi ad un'opera di integrazione o fiancheggiamento delle minori banche locali, le quali, purchè vitali, dovrebbero dall'Autorità essere protette di fronte alla concorrenza di organismi più forti.

I danni di una ingerenza che ecceda i limiti anzidetti vengono principalmente ravvisati nella ingiustificata distrazione dei mezzi finanziari raccolti *in loco* verso impieghi di carattere esterno a detrimento delle esigenze locali e regionali.

Ma, come già accennato, non può riconoscersi tassativa rilevanza ad una tale evenienza, considerata l'unicità del sistema economico e

la interdipendenza dei rapporti di causa ad effetto nell'ambito del mercato creditizio nazionale.

È inoltre da considerare il fatto che quando detta ingerenza si estrinseca mediante assorbimenti fra aziende dello stesso tipo e aventi analoghe caratteristiche di struttura ed organizzazione, le rispettive funzioni vengono adempiute meglio ed a costi minori (valga per tutti l'esempio delle Casse di risparmio), e si raggiunge l'obiettivo di consolidare la capacità e l'efficienza dell'attrezzatura creditizia locale, nello stesso tempo rafforzandone le possibilità di resistenza alle crisi economiche locali o generali.

§ 35. — *Rapporti fra le varie categorie di aziende.* — L'esistenza di una questione di rapporti fra le diverse categorie di aziende di credito discende dal riconoscimento del fatto che non sempre le attività di taluni istituti sono equiparate ed intonate alle rispettive funzioni ed alla opportunità che un criterio di uniformità e di particolare idoneità presieda — fin che possibile — alle condizioni di fatto in cui ciascuna categoria bancaria è chiamata a svolgere la propria opera, e ciò per ragioni soggettive (storiche, istituzionali, ecc.) non meno che oggettive (soddisfacimento delle esigenze di efficienza economica, miglioramento dell'organizzazione creditizia nazionale, ecc.).

Non esiste, nè ha ragione d'essere, una netta rigida ripartizione di lavoro fra categorie di aziende, così come si è visto non giustificarsi fra maggiori e minori istituti, ma vi sono complessi di operazioni che taluni tipi di aziende possono svolgere utilmente ed altri no.

Non mancano esempi di esito disgraziato di iniziative troppo generiche e quindi superficiali; peraltro sono ben noti gli inconvenienti derivanti da una eccessiva specializzazione dell'attività creditizia che consigliano ed hanno in ogni tempo suggerito l'opportunità di seguire il più largamente possibile il principio della ripartizione dei rischi.

Entrambi i criteri sopra esposti meritano considerazione ed applicazione oculata, sì da realizzare senza attriti ed in termini di economicità una sistemazione confacente alle esigenze ed alla opportunità.

Di conseguenza, sembra debbansi riguardare con qualche perplessità le tendenze, di quando in quando affioranti, da parte di aziende di una categoria a travasare in eccessiva misura la propria iniziativa ed attività dal tradizionale campo di azione in quello di pertinenza di aziende di altra categoria, oltre i limiti consigliati dalla sopradetta convenienza di realizzare una saggia ripartizione dei rischi.

Valga l'esempio delle Casse di risparmio, nel cui campo, traendo per lo più lo spunto dai non dimenticati insegnamenti del Pantaleoni, sorgono talora voci auspicanti una modernizzazione di criteri di gestione, soprattutto sotto forma di ricerca di diverse proporzioni di ripartizione degli impieghi; che, se accaparrati dall'una, verrebbero sottratti ad altra categoria di aziende. Valga parimenti l'esempio delle Banche ordinarie e popolari, nel cui ambito si tende a promuovere iniziative consorziali miranti a sottrarre agli istituti di carattere nazionale, per esercitarle direttamente, funzioni che si sogliono considerare di loro specifica competenza.

In questi ed in altri casi la Commissione considera pienamente legittime forme di azione o di reazione che rientrano nella normale vitalità di organismi operanti in regime di concorrenza; ritiene d'altro lato che sarebbe nocivo, entro limiti sufficientemente elastici ed aggiornabili, che da singole categorie di aziende venissero abbandonati i principi tradizionali che hanno sinora indirizzato il loro sorgere e il loro divenire.

In proposito pare insomma dubbio che in una situazione normalizzata, nella quale le leggi di una economica concorrenza riprendevano, sia pure disciplinate in senso nazionale, il loro valore selettivo, e le attrezzature saranno chiamate a dar prova della loro adeguatezza ed efficienza anche in rapporto al grado di specializzazione e di idoneità degli Istituti, nei singoli ambienti economici in cui operano, possa dimostrarsi saggio l'indulgere alla estensione più che all'approfondimento delle attività bancarie oltre quei limiti ragionevolmente elastici che pone al giuoco della concorrenza il tradizionale binomio « efficienza-sicurezza ».

§ 36. — *Crediti speciali e funzioni riservate.* — A corollario di quanto ha formato oggetto di trattazione nel precedente punto b) giova esaminare la questione della esclusività attribuita a talune aziende o categorie di aziende in determinate forme di specializzazione.

Le speciali forme di credito di esercizio, di impianto e di miglioramento per determinati tipi di attività (forme di credito che costituiscono di solito una non naturale cristallizzazione dell'attività bancaria attorno a « speciali » settori economici e che, nel passato, comportarono deprecabili manifestazioni di accentramento monopolistico di tali forme di credito presso taluni Istituti) trovano ragione d'essere nella opportunità o nella necessità che determinati settori della vita

economica possano beneficiare in particolare misura e con appropriate modalità dell'assistenza creditizia. In tale materia l'intervento dello Stato, anche nel piano concreto della contribuzione finanziaria, è possibile in quanto vigano una politica ed un ordinamento economico ispirati al criterio di una diretta ingerenza statale.

Ritenendo di poter ormai considerare come superata, nel senso che ne è generalmente riconosciuta la inopportunità, la possibilità che l'erogazione del credito a taluni settori economici venga riservata a singoli determinati Enti od Istituti di credito, merita invece una particolare considerazione il problema della limitazione a talune Aziende o categorie di aziende della facoltà di esplicitare determinate operazioni bancarie.

Caratteristico esempio può indicarsene nel regime di speciali limitazioni per le banche alla effettuazione delle operazioni in cambi. Tale facoltà è infatti limitata, per esigenze di politica economica in materia di scambi commerciali e regime valutario, ad un ristretto numero di Istituti maggiormente interessati ai rapporti bancari con l'estero.

Poichè peraltro il perdurare delle anzidette esigenze di ordine generale ha infirmato l'eccezionalità contingente che ebbe ad originarle, la Commissione ritiene di dover farsi eco dei voti raccolti nel corso della sua indagine nel senso che l'attenzione delle autorità competenti venga portata sulla opportunità di una revisione dei rigidi criteri in materia inizialmente adottati, studiandone i più confacenti temperamenti. Appare infatti ovvio che abbia ad essere sanata una condizione di svantaggio in cui vengono a versare talune aziende, anche se notevolmente interessate alle operazioni di cui trattasi: svantaggio che, come è stato fatto rilevare da taluna parte, appare in tutta la sua rilevanza quando si pensi che, oltre al danno specifico emergente, le aziende escluse dalla facoltà in parola soggiacciono anche a quello d'ordine più generale e di carattere definitivo di una deviazione di una parte della propria clientela verso quegli istituti che possono offrire l'effettuazione dei servizi in parola. Sembra, d'altra parte che, da una revisione dei restrittivi sopracennati criteri possa discendere anche un indiretto beneficio per l'economia del Paese attraverso le conseguenti intensificazioni delle relazioni di affari con l'estero (così come da attendersi per il potenziamento creditizio della nostra esportazione).

Ricapitolando, in materia può osservarsi che, anche prescindendo dal particolare ma caratteristico esempio qui sopra riportato, si ritiene di poter affermare che in via di massima sono da evitarsi tali forme di

concessioni di privilegio e sia da rimettersi alla spontanea intrapresa ed alla vigilata concorrenza dei soggetti dell'attività creditizia la ricerca dell'assetto migliore (che non potrà non verificarsi condizionatamente alle tradizioni, alla funzionalità ed alla attrezzatura di ciascuna Azienda di credito).

Il segreto bancario.

§ 37. — *Come si pone la questione.* — Frequenti discussioni e trattazioni scientifiche (queste ultime non numerose nè approfondite) hanno messo in luce l'aspetto giuridico del segreto bancario. La banca mantiene il riserbo su quanto le confida il cliente, non per mera compiacenza ma in quanto, in genere, riconosce un obbligo giuridico di mantenere il segreto. Varie teorie tentano di porre a fondamento dell'obbligo stesso diversi elementi:

- a) la volontà del cliente, anche se non esplicitamente manifestata;
- b) l'analogia col segreto professionale di altre attività (medicina, ecc.);
- c) l'uso tradizionalmente ed universalmente osservato da parte delle aziende di credito.

Quale che sia la base dell'obbligo al segreto bancario, esso sorge da esplicite dichiarazioni di legge e da implicite o indirette disposizioni secondo i vari paesi. Le disposizioni di legge, la giurisprudenza e l'uso del luogo, permettono di affermare che il problema del segreto bancario è diversamente affrontato per quanto si riferisce:

- a) all'autorità giudiziaria;
- b) al fisco;
- c) ai terzi.

Nei confronti dell'autorità giudiziaria vi sono paesi in cui è previsto il diritto del banchiere a non rivelare notizie relative al cliente; ma la maggior parte riconosce un dovere di comunicazioni della banca specialmente nel caso di materia penale.

Più importante è il problema rispetto al fisco. In Olanda, in Svizzera (1), in Inghilterra, ecc. il segreto bancario è riconosciuto e tutelato nel modo più assoluto. Negli Stati Uniti d'America è sanzionato il principio, ma sono previste eccezioni per le banche che hanno un reddito in qualità di fiduciarie e devono denunciare questi depositi ai fini dell'imposta sul reddito. In Francia il principio del

(1) È sorta recentemente una grave questione per la richiesta di violazione del segreto nei riguardi di criminali di guerra tedeschi.

segreto è stato violato, durante e dopo la crisi del 1929-31 e in varie occasioni da disposizioni speciali, relative specialmente all'imposta successoria e recentemente per l'imposta straordinaria sul patrimonio.

In quasi tutti i paesi vi è stato obbligo di denuncia da parte delle banche in materia di divise e titoli esteri in relazione al periodo di preparazione e di guerra (2).

In Italia non esistono disposizioni particolari che autorizzino la violazione del segreto bancario in materia fiscale. Anzi l'art. 10 della legge bancaria, riconoscendo che la segretezza è un elemento indispensabile per l'attività bancaria, contiene un complesso di norme tendenti alla tutela del segreto disponendo che l'Organo di vigilanza non possa comunicare alle pubbliche Amministrazioni e tanto meno ai privati tutte le notizie, le informazioni od i dati riguardanti le Aziende di credito.

Del resto in Italia il segreto bancario riposa sull'uso universalmente accettato.

Pur riconoscendo l'importanza della posizione giuridica nei riguardi del segreto bancario, la Commissione ha ritenuto di dover svolgere la propria indagine sul problema economico; e cioè si è principalmente soffermata sulle conseguenze che potrebbero verificarsi ove venisse violato il principio del segreto.

§ 38. — *I risultati dell'inchiesta.* — L'unanimità delle risposte al questionario della Commissione ha messo in luce la necessità del mantenimento del segreto bancario. Una sola eccezione si può rilevare nell'interrogatorio del *prof. Pesenti*, il quale ritiene « non pregiudizievole » la violazione.

La ragione principale su cui si basano le risposte dei vari interrogati è quella relativa al fatto che una violazione potrebbe nuocere all'afflusso di risparmio alle banche.

È interessante a questo proposito rilevare che le risposte provengono sia da banche e uomini di banca, sia da industriali e commercianti; e pertanto si può ritenere che il mantenimento del principio del segreto bancario sia una generale e sentita necessità di tutte le attività economiche.

(2) Può interessare ricordare la posizione assunta nelle deliberazioni della conferenza di Genova del 1922: pur deprecando l'evasione fiscale, si insisteva sul rispetto del segreto bancario nello stesso interesse della restaurazione economica. Analogo atteggiamento prese la Camera di Commercio Internazionale, mentre il Comitato finanziario della S. D. N. nel 1925 sosteneva la necessità dello scambio di notizie fra paesi, pur riconoscendo la gravità del problema.

Abrogandosi i vincoli che tutelano il segreto bancario, è in genere previsto:

- a) una riduzione del giro di affari delle aziende di credito;
- b) una diminuzione dei depositi;
- c) una esportazione, ove possibile, di capitali verso paesi ove vige il segreto bancario;
- d) una ripercussione sull'afflusso di capitale estero.

Le varie risposte mettono in luce che la violazione del segreto bancario inciderebbe ugualmente sia sulle operazioni passive che sulle attive; ma più particolarmente sull'afflusso dei depositi. « Il risparmiatore distribuisce la quota di reddito che accantona fra impieghi noti e visibili e impieghi sui quali intende mantenere il segreto; sicchè infirmare il segreto bancario significherebbe fra l'altro incoraggiare il tesoreggiamento dei biglietti a danno dei depositi bancari » (*Associazione Bancaria Italiana*).

Che queste affermazioni non siano puramente teoriche ma siano basate sull'esperienza, dimostrano le varie risposte, che ricordano (per le operazioni attive) le cautele che devono usare le banche nel farsi rilasciare dichiarazioni dei richiedenti i fidi, e — per le operazioni passive — il fatto, largamente riscontrato nelle zone rurali, che i depositanti che risiedono in centri piccoli preferiscono spesso spostarsi in paesi vicini per compiere operazioni bancarie, non desiderando metterle al corrente nemmeno l'impiegato della banca locale.

Da una rilevazione fornita dall'*Associazione Bancaria Italiana* sulla ripartizione dei depositi fra libretti al portatore e depositi nominativi (1) si può osservare che circa il 60/80 per cento dei depositi fiduciari (esclusi i conti correnti) è aperto in forma di libretti al portatore. Il che sta a confermare il desiderio vivamente sentito dai risparmiatori di tenere segreto l'ammontare dei propri depositi.

È precisamente nei confronti del fisco che la clientela desidera la rigida osservanza del segreto bancario. È questa una affermazione che si riscontra in tutte le risposte pervenute alla Commissione. Viene anche messo in luce che una eventuale violazione del segreto bancario agli effetti fiscali darebbe un beneficio assai modesto all'erario in confronto agli svantaggi del minor afflusso di risparmio.

A questo proposito è stato rilevato che, mentre per le operazioni di investimento già sono colpiti redditi e patrimoni industriali, com-

(1) La rilevazione non ha valore assoluto, sia per la ristrettezza dell'osservazione — alcune agenzie di banche in Roma — sia perchè si è riscontrata una diversa proporzione secondo il momento della rilevazione. Ha tuttavia carattere indicativo.

merciali e agricoli, una eventuale nuova imposizione importerebbe una duplicazione di tassazione.

Per quanto si riferisce ai depositi, viene d'altro lato messo in luce:

a) una violazione del segreto bancario per accertare su base personale il *reddito* imponibile porterebbe uno scarso aumento sui proventi dell'erario, dato anche il relativamente modesto interesse computato sui depositi (ove si volesse assumere come normale un ammontare di depositi di 400 miliardi, l'interesse annuo ammonterebbe circa a 4 miliardi complessivi, su cui già viene pagata dalle banche l'imposta di Ricchezza Mobile, in forma cumulativa. La differenza fra questo gettito e il gettito eventuale di una imposizione personale per l'imposta complementare in aggiunta all'imposta di R. M. non darebbe un risultato apprezzabile;

b) maggiore importanza potrebbe avere l'accertamento personale nei riflessi di una imposta sul patrimonio. Per quanto si riferisce all'imposta ordinaria sul patrimonio (non progressiva) si potrebbe ovviare, ove si ritenesse opportuno assoggettare i depositi bancari a tale imposta, con un pagamento cumulativo da parte delle banche, senza incorrere nella violazione del segreto bancario.

Rimarrebbe infine la eventualità di assoggettamento di tutti i patrimoni ad una imposta straordinaria progressiva. Gli studi e le discussioni in corso per questa imposta fanno considerare come connesso al cambio dei biglietti l'assoggettamento alla imposizione anche dei depositi bancari. Per quanto si riferisce a questi ultimi viene prospettata da varie parti la possibilità che, per non violare il segreto bancario, si addivenga ad una imposizione proporzionale su dichiarazione cumulativa delle banche salvo rivalsa sui depositanti. La differenza di gettito erariale sarebbe allora commisurata alla diversità della imposizione progressiva rispetto alla proporzionale.

In definitiva la violazione del segreto bancario agli effetti fiscali potrebbe dare una maggiorazione di entrate erariali solo per:

a) imposta complementare sul reddito;

b) imposta straordinaria progressiva sul patrimonio.

Per questa ultima voce la differenza comunque potrebbe limitarsi alla differenza di aliquote in dipendenza della progressività dell'imposta.

Gli svantaggi però sarebbero di gran lunga superiori alle differenze di gettito erariale.

È indispensabile che il segreto bancario venga mantenuto e rispettato scrupolosamente perchè rappresenta un fondamento essenziale della raccolta del risparmio e del sistema bancario nella sua attuale struttura. « È anzi, indispensabile che nessun dubbio venga sollevato

in proposito, data la estrema sensibilità delle possibili ripercussioni psicologiche ».

Tali ripercussioni, in definitiva, verrebbero ad incidere, con la diminuzione dei depositi, anche sul Tesoro, nella considerazione del largo contributo ad esso dato dalle banche nelle varie forme, come illustrato in precedenza.

Benchè la Commissione abbia procurato di indagare su aspetti generali e non contingenti, varie risposte hanno messo in evidenza per le ragioni suddette, e in considerazione della particolare situazione attuale di Tesoreria, la necessità che il segreto bancario non venga violato nemmeno eccezionalmente, una volta tanto, per l'accertamento di una imposizione straordinaria. I riflessi psicologici sul depositante sarebbero in effetti particolarmente deleteri.

La Commissione infine segnala la possibilità che venga sancito con legge o nella Carta costituzionale il mantenimento del segreto bancario, nelle forme attualmente in essere.

CAPITOLO IV

LE CASSE DI RISPARMIO

§ I. — *Cenni sull'origine e sullo sviluppo delle Casse di Risparmio.* —

Le Casse di risparmio, sorte per iniziativa di enti locali o di privati cittadini, ebbero alle loro origini scopi essenzialmente filantropici; raccolta del risparmio minore, delle tenui disponibilità del proletariato per sottrarle, a fini previdenziali, dall'immediata destinazione ai consumi, assicurando ad esse un impiego redditizio e sicuro.

Tale carattere iniziale non fu mai abbandonato; ma la funzione delle casse, per aderenza spontanea all'evoluzione dei tempi e per lo estendersi dell'attività di raccolta, si arricchì di nuove finalità economiche, si inquadrò sempre più intimamente nelle esigenze varie e complesse dell'ambiente in cui esse operavano e finì d'indirizzarsi, in modo sempre più netto e deciso, verso quella tipica degli Istituti di credito.

Questa trasformazione che investe, di pari passo, il lato strutturale e quello operativo, non si effettua però senza arresti e resistenze e senza diversità, per lo meno di tempo, da cassa a cassa. Vario è, infatti, l'ambiente in cui le casse agiscono, più o meno accentuata la forza d'inerzia, impressa loro dai principii tradizionalistici degli amministratori, più o meno percepita è la necessità di accedere a forme nuove, meglio confacenti alle realtà che si vanno presentando e consolidando.

Così, molte di esse seguirono per lungo tempo, con documentata pertinacia i criteri restrittivi iniziali nel campo della raccolta dei depositi (essenzialmente raccolta del piccolo risparmio, a scopo di utilità e di educazione alla previdenza dei lavoratori), e, ancor nel 1858, il Cavour presentava la sua legge sulla « Cassa di rendite vitalizie per la vecchiaia » come sintesi e coronamento delle finalità delle Casse di risparmio.

La necessità di frenare l'espansione della raccolta, si giustificò specialmente nei primi periodi di vita delle casse, per le difficoltà dell'impiego produttivo, sicuro e liquido dei depositi, degli ostacoli insomma a « trovar pascolo » al denaro. Che tale timore di eccessiva espansione dei depositi, non fosse del tutto infondato si può arguire pensando alle scarse possibilità d'impiego offerte dalle condizioni dell'economia del tempo, con limitate iniziative ed attività produttive, all'in-

fuori dell'agricoltura, con lenti e disgiunti mercati, con non sempre facili possibilità di acquisto e di negoziazione di valori mobiliari, con persistente tendenza all'investimento in proprietà terriere ed immobiliari.

Esempi potrebbero addursi, di casse che, preoccupate dall'ingente afflusso di fondi, decisero di ridurre l'interesse sui depositi e di quelle che introdussero discriminazioni di tassi per trattare in modo meno favorevole i depositi maggiori o quelli che meno presentavano il carattere di vero e proprio risparmio.

Ma già attraverso tali provvedimenti, attraverso l'impostazione dei problemi di equilibrio economico e finanziario della gestione, appare la ineluttabile evoluzione degli istituti in esame.

Lo sviluppo dei tempi non consente anacronistiche immobilità; l'estensione della raccolta dei depositi preme sull'attività delle Casse e, dall'altro lato, ad esse si apre un sempre più ampio campo di utile investimento delle loro disponibilità. Naturalmente i problemi della gestione economica dei mezzi amministrati sono, caso per caso, risolti secondo direttive influenzate dalle specifiche condizioni ambientali, dalle situazioni tecniche, dalla liquidità e dalla *utilità sociale* che si volle fosse sempre riscontrata in ogni impiego. Pubblica utilità che, fino ai tempi più recenti, dovette apparire più evidente, se non addirittura esclusiva, nelle operazioni sui valori pubblici, nei mutui ad enti, alla proprietà terriera ed immobiliare, meno avvertita invece, a differenza di quanto avvenne ed avviene in altre aziende di credito, nelle operazioni destinate al sostegno finanziario dell'attività privata industriale e commerciale.

I caratteri iniziali di organismi rivolti direttamente al pubblico bene, permangono così, con l'andare del tempo, nella preferenza accordata ad alcuni tipi di operazioni (forza delle origini e della tradizione), in qualche trattamento di favore concesso al « piccolo risparmio » e soprattutto, nell'erogazione degli utili di esercizio destinati, anche nelle casse costituite da persone, a scopi di assistenza e di beneficenza. Ma nel loro complesso, nel contenuto della loro attività, nel loro aspetto operativo ed organizzativo, le casse si sono trasformate da istituzioni filantropiche di depositi e di previdenza in veri e propri organi di investimento e di credito.

§ 2. — *Estensione e caratteri della raccolta dei depositi.* — Superate via via le limitazioni iniziali, eliminate le restrizioni varie (nominatività dei libretti, limiti massimi ai depositi ordinari, divieti di apertura di diversi conti di deposito ad uno stesso nominativo, ecc.) introdotti i conti di deposito utilizzabili con assegni, l'esten-

sione e l'incremento della raccolta procede senza soste anche in mezzo ad una più intensa azione delle altre banche, divenute ormai numerose dopo il 1870.

La proporzione dei depositi raccolti dalle Casse, rispetto alla massa complessiva raccolta da tutti gli istituti ed aziende di credito, si mantiene sempre molto elevata. Preponderanti anzi sono i depositi fiduciari mentre altrettanto non può dirsi dei conti correnti di corrispondenza e cioè di quei particolari depositi-moneta che tanto sviluppo hanno avuto nelle banche commerciali, specialmente con l'estendersi dei loro rapporti con le imprese. Tali conti infatti, in quanto consentono di creare disponibilità e di effettuare utilizzi senza versamento o ritiro materiale di denaro, ma anche, con cessione di effetti, giri conto, incassi da terzi, pagamenti con disposizioni, con assegni, ecc., con una molteplicità insomma di operazioni che traggono la loro origine da preesistenti rapporti fra il correntista ed i terzi, ben si addicono alle relazioni fra imprese e banche e a quelle fra banca e banca (conti reciproci).

In questi ultimi anni, poi, per effetto dei fenomeni monetari originati dalla guerra — come l'aumento della circolazione, la liquidazione delle scorte, il mancato utilizzo di fondi per riduzione o cessazione di attività nelle imprese — l'incremento di tutti i depositi, ma segnatamente dei conti di corrispondenza, è stato particolarmente sensibile.

Anche le casse di risparmio hanno beneficiato di tale aumento, ma per i particolari caratteri della loro raccolta — connessi naturalmente anche ai caratteri dell'attività d'investimento e di credito — ben minore è stato anzitutto l'apporto dei conti di corrispondenza, data la loro proporzionale lieve entità e ugualmente minore l'incremento dei conti ordinari, che sono apparsi quindi meno legati agli sviluppi della dinamica monetaria di quelli, classificati in questa categoria, delle altre banche.

Forse al minor incremento complessivo dei depositi delle casse può aver anche concorso la tendenza più spinta alla tesaurizzazione manifestatasi nelle categorie agricole che, dalla vicenda dei prezzi e dalla scarsezza dei beni alimentari, hanno tratto in qualche momento e in talune zone, delle eccedenze monetarie.

Non è escluso peraltro che con la ripresa degli investimenti nelle imprese, con un maggior equilibrio di prezzi e di salari l'andamento dello sviluppo dei depositi debba, in futuro, denunciare una progressione favorevole per le casse. Certo, al presente, per il minore accrescimento dei depositi, per l'elevata partecipazione degli impieghi nel comparto dei redditi meno elevati (titoli di Stato) per l'accrescimento dei

costi di gestione in misura non inferiore delle altre banche, la situazione delle aziende in questione attraversa un momento particolarmente critico. A dimostrazione delle osservazioni che precedono, si espongono i seguenti dati, tratti dalle segnalazioni periodiche trasmesse all'Ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito, e, per quanto concerne quelli al 31 dicembre 1945 da informazioni ricevute dal Servizio di vigilanza sulle aziende di credito presso la Banca d'Italia.

TAVOLA XXIV
Ammontare dei depositi bancari.

	TUTTE LE AZIENDE DI CREDITO					
	Totale mil. di lire	Indici	Depositi fiduciari mil. di lire	Indici	c/c di corrispon. mil. di lire	Indici
AL 31 DICEMBRE:						
1938.....	58.556	100	38.037	100	20.480	100
1939.....	64.869	110,8	39.995	105	24.874	121,5
1940.....	76.968	131,4	46.078	121	30.890	150,8
1941.....	99.118	169,3	58.130	152,7	40.987	200,1
1942.....	126.457	216	74.819	196,7	51.639	252,1
1943 settembre.....	143.252	244,6	85.529	224,9	57.723	281,9
1945 dicembre.....	425.021	725,8	240.609	632,6	187.516	915,6

	CASSE DI RISPARMIO E M. PEGNO 1ª CATEGORIA					
	Totale mil. di lire	Indici	Depositi fiduciari mil. di lire	Indici	c/c di corrispon. mil. di lire	Indici
AL 31 DICEMBRE:						
1938.....	19.175	100	18.668	100	506	100
1939.....	19.300	100,7	18.661	100	639	126,3
1940.....	20.122	104,9	19.423	104	699	138,1
1941.....	24.498	127,8	23.460	125,7	1.037	204,9
1942.....	30.061	156,8	28.255	151,4	1.806	356,9
1943 settembre.....	33.590	175,2	31.332	167,8	2.258	446,2
1945 dicembre.....	85.104	443,8	76.803	411,4	8.301	1.640,5

Per poter rendere confrontabili i dati suesposti occorre tenere presente la svalutazione subita dalla moneta.

A tal fine sarebbe necessario stabilire l'indice dei prezzi all'ingrosso riferito alla base 1938.

Non lievi, però, sono le difficoltà per ottenere tale indice specialmente per gli ultimi anni a causa della molteplicità dei prezzi, le cui curve di andamento si sono, com'è noto, aperte a ventaglio e ciascuna di esse si è a sua volta ramificata in tante altre curve particolari, spesso

divergenti sensibilmente fra loro, sia per la coesistenza di varie forme di mercato (ufficiale, libero, clandestino) sia per il frazionamento del mercato nazionale in tante zone più o meno ristrette.

Un indice dei prezzi all'ingrosso calcolato dal Centro per la statistica aziendale di Firenze esprime la variazione per il 1945 fatto il 1938 = 100, in 3.289. L'indice del costo della vita, calcolato dall'Istituto Centrale di Statistica, sulla stessa base 1938, porta un valore di 3156 (1). L'Einaudi, nella sua relazione al bilancio dell'esercizio 1945 della Banca d'Italia, valuterebbe l'ascensione complessiva media dei prezzi rispetto al 1938 intorno a 2.300. Volendo scegliere un indice intermedio rispetto a quelli sopra enunciati, i calcoli ci danno un valore compreso fra 2900 e 3000.

Conseguentemente, gli indici calcolati sull'importo complessivo nominale dei depositi raccolti da tutte le Aziende di credito e dalle Casse di risparmio, rispettivamente in 725,8 ed in 443 al 31 dicembre 1945, si ridurrebbero a circa 25 e 15, cioè indicherebbero un sensibile regresso rispetto al 1938 = 100.

TAVOLA XXV

Ammontare dei depositi rapportato all'indice dei prezzi.

	Tutte le aziende di credito mil. di lire	Indici	Casse di risparmio mil. di lire	Indici
1938.....	58.556	100	19.175	100
1945.....	14.656	25	2.934	15

Se per lo stesso periodo si considerano i depositi raccolti dalle Casse di risparmio postali, di cui sarà fatto anche breve cenno in seguito, si hanno i seguenti altri dati:

TAVOLA XXVI

	Casse di risparmio postali mil. di lire	Indici
1938.....	29.232	100
1945.....	2.852	9,7

(1) Cfr. *Congiuntura economica*, « Bollettino di informazioni dell'Istituto per gli studi di economia », n. 1, marzo 1946, pag. 18.

Al minore incremento rilevato per le Casse di Risparmio ordinarie e per quelle postali, corrisponde quindi un ancor minore valore reale della massa raccolta. Naturalmente per le Casse di Risparmio postali valgono ancor più le osservazioni, già fatte in proposito per le Casse di risparmio ordinarie, per quanto si riferisce all'assenza, nella loro raccolta dei conti di corrispondenza.

Non solo, ma tanto le Casse postali, quanto quelle ordinarie, risentono del fatto che nei periodi di rilevante velocità di circolazione si accentua proporzionalmente l'afflusso dei fondi nei conti bancari liberi in rapporto ai conti vincolati o comunque soggetti a formalismi per i ritiri. Ciò per il desiderio di ognuno di poter disporre, con certa prontezza, dei fondi affidati alla banca.

I dati relativi alla dinamica subita dai depositi negli anni di guerra palesano chiaramente la preoccupante situazione in cui si trova anche sotto questo aspetto il nostro paese e quale ridotta capacità di contributo alla ripresa della produzione presentano le risorse bancarie.

Si richiamano a questo proposito le considerazioni avanzate già nel § 5. del cap. III di questo rapporto, in cui si è posta in luce l'accentuata carenza del valore reale dei depositi bancari rispetto alla riduzione del reddito nazionale ed alle distruzioni patrimoniali causate dalla guerra ed il ritardo col quale l'accumulazione dei depositi ha proceduto rispetto alla dinamica della circolazione monetaria.

§ 3. - *Caratteri fondamentali degli impieghi.* — I caratteri dei depositi raccolti dalle casse, l'ampiezza ed importanza della zona d'azione, la fisionomia economica dell'ambiente, agiscono naturalmente sulla natura degli impieghi e sulla loro distribuzione nelle varie specie di operazioni attive. Però, sulle diversità ambientali, prevalgono per le casse taluni caratteri comuni che si manifestarono fin dalla loro origine e che si riferiscono sia alla natura dei depositi, sia ad alcuni indirizzi generali di gestione.

I sistemi di impiego dei capitali amministrati presentano, così, aspetti uniformi, anche se la proporzione in cui le operazioni intervengono, varia (non eccessivamente però) nel tempo e da cassa a cassa.

Uno degli impieghi più antichi fu ed è quello in *titoli pubblici*. Si ritiene che a far persistere in tale indirizzo debba aver avuto influenza la lunga fase di tranquillità politica e di prezzi decrescenti della seconda metà del secolo scorso che creò per i portatori di titoli condizioni di particolare favore. Secondo quanto afferma il Prato (L'impiego dei capitali, guida dei risparmiatori, Torino 1928): «I valori pubblici godettero, fin dalla costituzione del Regno, considerevole

favore in Italia, anche in ragione delle tradizionali diffidenze delle classi redditiere verso gli impieghi industriali. Conviene ammettere, del resto, che l'intuito economico dei risparmiatori non si ingannò del tutto. Il Jarach, esaminando l'andamento dei profitti industriali risultanti dai bilanci delle società anonime dal 1822 al 1903, ha mostrato che il capitale così investito non diede nella media generale più del 4,27 $\frac{1}{2}$ % (scendendo nei periodi più critici, 1889-93 fino al 0,77 %) tasso inferiore a quello pagato fino al 1894 dal debito pubblico».

L'impiego in titoli è stato ed è il prevalente, rispetto a tutte le altre operazioni: al suo incremento ha ancora indubbiamente contribuito la forte emissione compiuta a seguito dei crescenti bisogni dello Stato, connessi all'estensione della prestazione dei servizi pubblici e al finanziamento della guerra.

Durante gli ultimi anni l'impiego in titoli ha assorbito gran parte delle disponibilità bancarie, anche a seguito della contrazione di tutti gli impieghi commerciali. L'impiego in titoli non si riferisce ai soli titoli pubblici, ma anche ad altri valori mobiliari a reddito fisso; segnatamente i fondiari e gli obbligazionari emessi da Istituti speciali di credito a medio termine (IMI; Consorzio Sovvenzioni su valori industriali, Consorzio per le opere pubbliche, ecc.) spesso forniti di garanzia statale. Infrequenti invece i titoli veramente privati, sia a reddito fisso che a reddito variabile e ciò ad onta di molteplici esortazioni rivolte alle Casse, tra le quali è da ricordare quella dello stesso Pantaleoni, indirizzata alle maggiori casse in una sua nota memoria del 1924.

Altre tipiche operazioni d'impiego furono, fin dall'inizio, quelle di mutui alla proprietà immobiliare e terriera e dei prestiti ad enti pubblici per il compimento di servizi e la esecuzione di opere di pubblica utilità. Il carattere delle operazioni passive ha offerto alle casse la possibilità di compiere operazioni di impiego a scadenza protratta, mirando alla sicurezza ed evitando l'espansione, per ampio importo, di rischi connessi ad operazioni soggette agli eventi della produzione e del commercio. Partecipazione tenue, quindi, è riservata dal complesso delle Casse di risparmio al finanziamento dell'attività commerciale e industriale e all'espletamento di quelle funzioni di intermediazione dei pagamenti, che rientrano nella tipica, fondamentale attività delle banche di credito ordinario.

Dai dati relativi al decennio 1931-40 tratti dal bollettino dell'Ispettorato per la difesa del risparmio, si ha una conferma di quanto osservato.

TAVOLA XXVII

Valori percentuali, rispetto al totale dell'attivo, dei principali impieghi delle casse.

	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940
Titoli	29,07	31,33	35,64	36,74	37,58	39,91	36,58	35,71	35,49	36,55
Crediti ipotecari (a) ..	9,71	9,09	8,51	7,89	7,70	7,34	6,99	7,45	7,42	7,63
Crediti chirografari ..	18,12	18,12	18,80	18,82	19,88	20,04	17,82	15,34	16,05	14,50
Operaz. a spec. cond.	3,90	4,40	4,40	4,86	3,81	4,51	8,46	7,47	6,78	6,20
	60,80	62,94	67,39	68,31	68,97	71,82	68,85	65,97	65,74	64,90
Anticipazioni e c/c ..	1,47	1,40	1,24	1,41	1,67	1,60	2,76	2,29	1,82	1,64
Portafoglio (a)	11,36	9,15	7,24	6,45	5,74	5,02	4,61	5,06	5,28	5,53

(a) Si tenga presente che mentre nei crediti chirografari sono comprese operazioni poste in essere per generiche occorrenze commerciali, nel portafoglio, considerato generalmente come impiego commerciale, sono inclusi gli effetti agrari; il che conferma il carattere speciale delle operazioni delle casse.

Dopo il 1940, le voci, ed il conseguente contenuto delle situazioni contabili, vennero modificati e quindi a comparazione con gli anni precedenti non riesce agevole. Comunque però, anche per l'anno 1941 l'entità degli impieghi nel primo gruppo di investimenti è elevatissimo:

31 dicembre 1941	
Titoli	45,9
Crediti ipotecari	4,6
Crediti chirografari	11,4
Partecipazioni a enti	2,8
Esattorie e ricevitorie	2,1
	66,8% del totale dell'attivo

Come abbiamo accennato, fra le attività caratteristiche verso le quali le casse hanno indirizzato il loro credito, vi sono sempre state la proprietà edilizia e fondiaria e l'agricoltura. A queste branche particolari le casse si sono dedicate non soltanto con operazioni normali di credito ipotecario e di credito agrario di esercizio e conduzione, ma hanno creato o partecipato alla costituzione di istituti speciali per il credito fondiario e per il credito agrario di miglioramento.

Così, mentre tutte le casse contribuiscono all'assorbimento delle cartelle fondiarie, alcune di esse gestiscono direttamente il credito fondiario e così la Cassa di risparmio delle provincie Lombarde, l'Istituto di credito fondiario delle Venezie (un tempo sezione della Cassa di risparmio di Verona) e la Cassa di risparmio di Bologna. Al riguardo è doveroso anche rilevare il grande apporto di capitali delle Casse di risparmio dato, tramite specialmente il credito fondiario, al finan-

ziamento degli Istituti per le case popolari e, tramite la Cassa depositi e prestiti, agli Istituti per le case degli impiegati dello Stato.

Al credito agrario esse partecipano con operazioni dirette di credito di esercizio oppure, tramite le operazioni di esercizio e di miglioramento compiute dagli istituti agrari regionali, i cui capitali sono in gran parte costituiti dalle casse. Prevalente è l'apporto da esse dato al capitale del Consorzio nazionale per il credito agrario di miglioramento.

Concludendo, le caratteristiche iniziali dell'attività delle casse di risparmio furono il risultato di una particolare posizione che le nuove istituzioni dovevano assumere nei confronti dell'oggetto della loro attività: il piccolo risparmio, e nei confronti dei soggetti legati alla loro attività: i piccoli risparmiatori, che per la prima volta, furono chiamati a divenire forza operante finanziariamente nella vita economica.

Esaminando poi la natura e l'indirizzo degli investimenti delle casse, troviamo che nel primo periodo la necessità della massima sicurezza dell'impiego li fa convergere verso l'acquisto di titoli di enti pubblici e operazioni di credito ipotecario. Successivamente, a mano a mano che la loro azione si estende verso più vaste categorie di risparmiatori, anche gli investimenti vanno estendendosi ad altre forme di attività economica, ma conservano sempre, nella particolarità dell'erogazione, del credito, un criterio di ponderata circospezione.

§ 4. — *Problemi attuali.* — Dopo di aver esaminato brevemente i principali aspetti dell'attività delle Casse di Risparmio, dopo di avere fatto il « punto » della situazione, conviene considerare i nuovi problemi che possono sorgere in così importante settore del nostro ordinamento creditizio.

Giova avvertire, però, che, sia nelle risposte raccolte dagli interrogatori e dai questionari, sia nelle critiche o nelle eventuali proposte avanzate dalla Commissione, non sempre si è potuto partire da premesse veramente compiute. È la stessa natura dei problemi, così avvinti alla complessa realtà, sempre in continuo divenire, che impedisce di porre delle ipotesi determinate, fonti, a loro volta, di meno incerte soluzioni. Il settore considerato è, infatti, strettamente connesso a tutto l'ordinamento economico; concerne una attività prevalentemente pratica nella quale molti e vari sono i coefficienti che influiscono sul corso dei fatti e dei fenomeni; molte le variabili la cui natura ed il cui peso sfuggono ad una predeterminazione per fini particolari.

Quando si parla di sufficienza o di insufficienza di un dato ordinamento, quando si analizza la rispondenza o meno di date strutture, quando si indaga per la ricerca dei più proficui orientamenti di attività non si può prescindere dal considerare le situazioni concrete nelle quali quei giudizi sono posti e nelle quali essi hanno un effettivo significato.

La realtà economica, politica, e, in senso ancor più ampio, sociale, incombe sulle questioni che saranno successivamente prospettate relativamente all'attività, all'organizzazione e all'ordinamento delle casse di risparmio e quindi le deduzioni esposte hanno sempre un certo carattere di approssimazione o di tendenza e si fondano su elementi che diremo tecnici, degli istituti in esame, in quanto essenzialmente riferiti ad alcune loro caratteristiche obiettivamente rilevabili.

A) NUOVI POSSIBILI ORIENTAMENTI NELL'ATTIVITÀ DELLE CASSE DI RISPARMIO.

Ad affermare l'indirizzo dell'attività delle casse ha influito, come abbiamo già ammesso, fra gli altri elementi, la natura dei depositi raccolti. Alle domande rivolte, sia con i questionari, sia in sede di interrogatori, sui caratteri distintivi di tale raccolta, rispetto a quella compiuta dalle altre banche e soprattutto sulle modificazioni che i tempi possono avere determinate, si è risposto con dichiarazioni generiche, non corroborate da dati, con affermazioni che costituiscono ormai note ripetizioni.

Certo, estendendosi la raccolta a nuovi ceti sociali e categorie economiche, sviluppandosi il processo di democratizzazione della ricchezza, accentuandosi l'azione delle casse postali nel settore del risparmio stagnante, la composizione dei fondi affluiti alle casse abbraccia sempre più zone di deposito generico non dissimili da quello che affluisce alle altre banche e la cui giacenza media si presenta, intuitivamente, più breve.

Con i dati ricavati dalle pubblicazioni ufficiali (situazioni delle casse, edite dal Ministero agricoltura e foreste e dall'Ispettorato del credito) si è potuta costruire una serie storica di tempi medi di giacenza riferiti all'anno, per i depositi delle casse dal 1900 al 1941. Da tale serie si rileva l'effettiva decrescenza della giacenza media, una non lieve flessione nel periodo della prima guerra mondiale, un successivo mantenimento, salvo comprensibili oscillazioni, su un *indice sempre elevato* (1).

(1) La giacenza media espressa in anni e frazioni di anni è stata ottenuta calcolando il rapporto fra l'ammontare medio del credito annuale e la media, pure annuale, delle operazioni di versamento e rimborso.

TAVOLA XXVIII

Giacenza media dei depositi raccolti dalle casse di risparmio.

1900.....	2,77	1911.....	2,24	1922.....	1,38	1933.....	1,59
1901.....	2,76	1912.....	2,06	1923.....	1,50	1934.....	1,54
1902.....	2,68	1913.....	2,05	1924.....	1,43	1935.....	—
1903.....	2,67	1914.....	2,13	1925.....	1,35	1936.....	1,63
1904.....	2,11	1915.....	1,89	1926.....	1,35	1937.....	1,52
1905.....	2,60	1916.....	1,76	1927.....	1,51	1938.....	1,51
1906.....	2,56	1917.....	1,69	1928.....	1,48	1939.....	1,50
1907.....	2,43	1918.....	1,66	1929.....	1,52	1940.....	1,61
1908.....	2,42	1919.....	1,30	1930.....	1,60	1941.....	1,43
1909.....	2,31	1920.....	1,31	1931.....	1,63		
1910.....	2,31	1921.....	1,33	1932.....	1,53		

Potrebbe interessare il confronto fra i suddetti indici e quelli relativi alle altre aziende di credito, specialmente a carattere regionale, ma non contrasta con la realtà l'ammettere che, per l'accertata diversa composizione dei depositi (prevalenza assoluta dei fiduciari sui conti di corrispondenza; relativa abbondanza di depositi vincolati, ecc.) le giacenze medie dei depositi amministrati da certe aziende di credito ordinario, a raggio d'azione simile a quello delle casse, siano, nel loro andamento e nella situazione attuale, inferiori a quelle delle casse medesime. Ond'è che il fondo stabile della «massa» raccolta si presenta proporzionalmente più ampio nelle casse e quindi per esse maggiormente accessibili (come del resto la pratica dimostra) operazioni a più lento realizzo.

Certamente, sullo sviluppo delle casse di risparmio, sulla composizione qualitativa dei loro depositi, sulla durata della giacenza media degli stessi, non può non avere influito anche l'azione esercitata dalle casse di risparmio postali le quali, per le particolari condizioni remunerative del saggio offerto, attraggono ormai forti masse di risparmio. Sull'argomento anzi, le risposte alla specifica domanda rivolta dalla commissione col questionario n. 17, circa l'influenza della situazione di privilegio in cui la raccolta del risparmio viene esercitata dalle casse di risparmio postali, sono concordi nell'ammettere che tale azione è stata ed è particolarmente sentita nel settore di quel risparmio che

affluiva nei depositi vincolati a tempo o nei buoni fruttiferi. Tale influenza sarebbe stata anzi così sensibile da annullare l'emissione dei buoni fruttiferi da parte delle casse di risparmio ed a spingere la raccolta delle casse stesse sempre più verso le zone del risparmio in formazione, dei depositi di capitali provvisoriamente inattivi, dei depositi moneta; verso quei depositi cioè, che intendono conservare una certa disponibilità alle somme, piuttosto che conseguire un più alto reddito.

È peraltro accertato che l'azione vincolatrice dei tassi passivi, previsti dalle norme emanate dagli organi di vigilanza (cartello) alla quale sono sottoposte tutte le banche, crea una situazione di particolare privilegio per le casse postali e determina, conseguentemente, una influenza pratica sull'attività bancaria, spostando verso altre direzioni l'afflusso delle nuove disponibilità monetarie (1).

È da notare però, come già rilevato nelle pagine che precedono, che lo sviluppo dei depositi postali dal 1938 al 1945 ha seguito un andamento assai più lento di quanto non sia avvenuto nelle aziende di credito ed anche nelle casse di risparmio, il che parrebbe determinato del fatto che ai depositi presso le casse postali è orientato più spiccatamente il risparmio stagnante, di scarsa formazione negli anni considerati.

TAVOLA XXIX

Depositi presso le Casse di risparmio postali.

(in milioni di lire correnti)

1900.....	695	100	1918.....	3.478	500	1932.....	17.016	2.246
1905.....	1.084	155	1919.....	5.189	745	1933.....	19.402	2.789
1906.....	1.227	176	1920.....	6.979	1.003	1934.....	20.426	2.936
1907.....	1.435	206	1921.....	8.143	1.171	1935.....	19.958	2.869
1908.....	1.523	219	1922.....	8.719	1.253	1936.....	22.308	3.207
1909.....	1.604	230	1923.....	9.078	1.305	1937.....	25.519	3.668
1910.....	1.792	257	1924.....	9.911	1.424	1938.....	29.232	4.202
1911.....	1.889	271	1925.....	10.618	1.526	1939.....	32.007	4.601
1912.....	1.965	282	1926.....	10.632	1.529	1940.....	37.302	5.367
1913.....	2.108	303	1927.....	10.138	1.457	1941.....	46.911	6.749
1914.....	2.021	303	1928.....	10.819	1.555	1942.....	59.464	8.556
1915.....	1.989	286	1929.....	11.774	1.692	1943.....	58.760	8.445
1916.....	2.193	315	1930.....	13.032	1.873	1944.....	59.587	8.553
1917.....	2.707	389	1931.....	14.675	2.109	1945.....	82.715	11.901

(1) Valga la tavola XXIX, a dimostrare lo sviluppo che la raccolta del risparmio effettuata dalle Casse postali ha subito nel periodo 1900-1945.

Un più accentuato sviluppo potrebbe riprendere negli anni avvenire. Il rapporto proporzionale fra i depositi fiduciari raccolti dalle aziende di credito e quelli delle casse di risparmio postali risulta per il periodo 1938-1945 il seguente:

TAVOLA XXX

Depositi presso le banche e presso le casse postali.

	TUTTE LE AZIENDE DI CREDITO		CASSE DI RISPARMIO POSTALI		
	milioni di lire	indici	milioni di lire	indici	rapporto perc. in relaz. dep. Az. Credito
AL 31 DICEMBRE:					
1938.....	58.556	100	29.232	100	49,92
1939.....	64.869	110,8	32.007	109,4	49,34
1940.....	76.968	131,4	37.302	127,6	48,46
1941.....	99.118	169,3	46.911	160,4	47,33
1942.....	126.457	216	59.464	203,4	47,02
1943.....	150.167	256,5	58.760	201	39,13
1944.....	248.863	425	59.587	203,8	23,94
1945.....	425.021	725,8	82.715	282,9	19,46

Alla domanda rivolta, sempre con il questionario n. 17, sulla rispondenza dell'attività creditizia delle casse di risparmio alle esigenze delle attività economiche che prevalentemente ricevono sostegno finanziario dagli istituti di credito a carattere locale, come si è risposto e come può sembrare logico rispondere? In generale le risposte, pervenute dalle casse su tale importante questione riconoscono esistere una rispondenza dell'indirizzo creditizio in atto presso le casse con le esigenze economiche della loro zona di lavoro, con quelle generali della economia del paese, con quelle tecnico-aziendali. L'interrogatorio del dott. *Baccaglioni* ha invece posto in risalto l'insufficiente sussidio che le Casse di risparmio offrono, pur avendone la possibilità, alle necessità dell'economia locale. Tale insufficienza di azione sarebbe in primo luogo imputabile ai criteri tradizionalistici seguiti dagli amministratori e dai dirigenti di alcune fra le maggiori casse.

In proposito la Commissione ha ritenuto che il problema richiedesse un più approfondito esame, non essendo apparse, le poche risposte pervenute, formulate con soddisfacente spirito critico, ma spesso, anzi, improntate a giudizi ed affermazioni fondati su atteggiamenti pratici di azione di coloro stessi che hanno risposto ai questionari.

È apparso però evidente che per rispondere esaurientemente alla questione, occorrerebbe avere già chiare le idee sulle condizioni nelle quali dovrà svolgersi in futuro l'attività delle casse e anche quali finalità potranno opportunamente assegnarsi all'attività creditizia in generale per agire convenientemente sugli sviluppi della vita economica. Quali saranno le nostre possibilità di sviluppo per le occorrenze interne e internazionali? La nostra industria, la nostra agricoltura, le forze di lavoro da quali vincoli e da quali possibilità troveranno condizionate la propria attività, il proprio impiego, sia sotto l'aspetto quantitativo che qualitativo? È intuitivo che diverse risposte a tali interrogativi potranno creare problemi e soluzioni diversi.

Però, anche riferendosi ai caratteri tecnici della gestione aziendale e, in particolare, all'ampiezza e giacenza dei depositi, non è stato escluso di poter discutere sui possibili nuovi orientamenti dell'attività delle casse per trarne un giudizio sulle attuali norme statutarie da cui quell'attività è regolata.

È indubbio che il particolare sistema di impieghi che, nelle pagine precedenti, è apparso tipico (storicamente ed attualmente) nelle casse di risparmio, ha risposto, in quanto è sorto e si è affermato, a principii di opportunità e convenienza. Si tratta appunto di vedere se altrettanto opportuna, conveniente e possibile, si manifesterebbe una diversa conformazione del sistema la quale, non soltanto non pregiudichi l'equilibrio aziendale, ma assicuri un più efficace concorso alle necessità della economia del paese. Oltre agli investimenti rivolti all'agricoltura, alle proprietà immobiliari e agli enti pubblici, l'attività delle casse si è polarizzata nell'investimento in titoli dello stato. Lungi dal considerare tale impiego, specialmente nei momenti attraversati, privo d'importanza economica, si rileva che esso non può essere considerato indice di consapevole scelta, fra i possibili impieghi, quando è accolto come comoda inveterata prassi per l'investimento di disponibilità.

Con l'accentuarsi del concorso diretto del risparmiatore all'investimento in titoli anche pubblici, con lo sviluppo delle casse postali che riversano allo Stato le somme di disponibilità raccolte e, in contrasto, con il probabile acuirsi dei bisogni della produzione, parte dei fondi amministrati dalle casse potrebbero orientarsi, in appropriate forme, ad un più ampio sostegno delle necessità delle imprese. Si prescinde

dal considerare, per quanto la cosa abbia la sua importanza, l'opportunità e la necessità contingente di una ricerca di impieghi maggiormente dotati di redditività per far fronte ai costi di esercizio che, specialmente in talune voci, hanno subito un'ascesa vertiginosa (1).

Ma quali le forme pratiche con cui l'intento potrebbe realizzarsi? Quali modificazioni potrebbero richiedersi alle norme statutarie che segnano i tipi ed i limiti delle varie operazioni?

È apparso al riguardo, che l'azione delle casse, potrebbe:

a) accentuare il collegamento con le attività economiche della loro zona, con la prestazione di più efficienti servizi bancari (informazioni, incassi, ecc.), con una maggiore correntezza nel soddisfare le necessità di esercizio delle imprese (credito commerciale, specialmente per mezzo dello sconto, anticipazioni su merci o su titoli rappresentativi, riporti, anticipazioni, ecc.). A tal fine, nelle stesse risposte al questionario, formulate dalle casse si auspica, da talune di esse, una modifica statutaria che consenta lo sconto di cambiali « con una sola firma quando questa sola è tale da dar garanzia al buon fine della operazione ». Altra modifica opportuna potrebbe apparire quella di consentire alle casse la concessione di anticipazioni o di riporti su titoli industriali;

b) concorrere anche, entro determinati limiti ed in forme da stabilirsi, al credito a medio termine.

Su tale possibilità, peraltro, i componenti la Commissione non si sono trovati tutti concordi. Sostengono taluni l'opportunità che le casse continuino ad operare nell'ambito delle attività tradizionali; affermano invece altri la convenienza di vedere estese tali funzioni, in relazione alle caratteristiche dei mezzi raccolti dalle casse e nell'interesse della produzione. Di fatto, si osserva, le casse non rifug-

(1) Mentre il complesso dei depositi delle Casse ha subito dal 1938 a 31 dicembre 1945 l'incremento monetario, già rilevato nelle pagine precedenti, per il 343,8% l'incremento dei costi di esercizio è stato molto superiore. Le spese per il personale, che costituiscono una parte preponderante delle spese di gestione, han subito un aumento assai elevato anche se insufficiente a fronteggiare il costo effettivo della vita.

Alla fine del 1945 l'indice rispetto al 1938, si può considerare del 600 %, con forte tendenza all'aumento già nei primi mesi del 1946. Altre spese han subito anche incrementi maggiori in relazione all'aumento dei prezzi delle merci e dei servizi.

Di converso il rendimento unitario degli impieghi presenta una certa flessione rispetto all'anteguerra, mancando le possibilità di operazioni lucrose nel campo del credito commerciale, per la stasi produttiva e per l'abbondanza di denaro.

Gran parte degli impieghi delle Casse sono quindi assorbiti dai titoli di Stato e dai depositi presso la Banca d'Italia o il Tesoro; impieghi questi a reddito insufficiente per coprire le necessità economiche della gestione.

gono già, nei limiti posti dall'equilibrio tecnico degli impegni, dal compiere operazioni a lungo termine: sono di tale natura, ad esempio, quelle ipotecarie, i mutui ad enti pubblici ecc. Naturalmente per quanto concerne il credito industriale, dato il suo carattere maggiormente aleatorio e la sua aderenza alle vicende delle imprese sovvenzute, il solo criterio della « durata » non sembra sufficiente a caratterizzarne la natura e pertanto la partecipazione diretta a tale forma di credito presuppone :

1° l'esercizio tecnicamente efficiente del credito ordinario attraverso al quale è, possibile conoscere, in precedenza, l'azienda sovvenuta ed individuare più accortamente l'effettiva destinazione del credito richiesto;

2° la possibilità e la capacità di governo successivo del credito concesso; ciò richiede una esperienza tecnica ed una conoscenza dei problemi di produzione e di mercato, delle quali le casse non sono oggi, generalmente dotate.

Più spiccato invece, per quanto indiretto, può essere il concorso alle necessità delle maggiori imprese mediante sottoscrizione o acquisto di valori mobiliari, segnatamente obbligazionari, emessi sia da aziende di produzione, sia dagli istituti speciali dediti al sistematico esercizio del credito mobiliare. Certo, per ben operare anche sul mercato dei titoli privati occorre conoscere le condizioni di vita delle aziende e le condizioni attuali e prospettive di quel mercato. Conoscenza questa che, per l'assenza di tradizioni e, anche, per la sfera limitata di azione e di collegamento territoriale, non esiste e forse non può essere pretesa in ogni cassa e, segnatamente, nelle minori.

Ad integrare l'azione svolta in tal senso dalle casse e anche per concorrere in qualche caso a finanziamenti di maggior mole, potrebbe utilmente intervenire l'Istituto centrale di credito fra le casse di risparmio.

Tale istituto, oltre ai servizi di stanza di compensazione per le operazioni intercorrenti fra le casse e la emissione ed estinzione degli assegni, riceve fondi dalle casse stesse e li impiega oggi, essenzialmente, in titoli di Stato o in conti presso il Tesoro. Sull'attività dell'Istituto sono state interpellate le casse di risparmio e le notizie ed i pareri da esse espressi al riguardo non sono apparsi del tutto concordanti.

Taluna ritiene che l'Istituto adempia già alle funzioni sue proprie, altre invece — e sono le più numerose e le maggiori — richiederebbero un suo più deciso intervento nell'acquisizione dei servizi bancari a carattere nazionale, oggi quasi esclusivo monopolio delle grandi aziende di credito. Il rilevante numero di sportelli rappresentati dalle sedi e agenzie delle casse, garantirebbe la possibilità di una ese-

cuzione di tali servizi in condizioni di superiorità rispetto alle altre banche. Tale aspetto dell'attività dell'Istituto centrale delle casse di risparmio ha una fisionomia interna e quindi il giudizio relativo esula dalla materia d'indagine della commissione, rientrando nelle competenze specifiche degli organi amministrativi e direttivi dell'ente.

L'Istituto centrale delle casse di risparmio potrebbe facilitare o rendere possibile, entro determinati limiti, la partecipazione del complesso delle casse ai finanziamenti a medio termine qualora in avvenire si reputi opportuna l'estensione del lavoro delle casse in tal senso. Non va, comunque, sottaciuto il dubbio che, sulla questione della partecipazione delle casse al credito industriale, singolarmente o nel loro complesso, viene avanzato circa l'idoneità tecnica delle stesse ad operare in tale settore e circa l'opportunità di estendere la loro sfera di azione, mentre i bisogni della proprietà terriera ed edilizia, degli enti locali e dello Stato, sono e saranno tali in avvenire da assorbire comodamente le risorse delle casse medesime. Comunque, dato che le funzioni degli Istituti interessati si sono continuamente amplificate, non sembrerebbe oggi del tutto infondato prevedere che esse possano giungere ad operare in titoli industriali, sia con negoziazioni dirette, sia con anticipazioni e riporti. Si tratterà, in ogni caso, di *limiti* e di *perizia*. La possibilità di compiere anche tali operazioni non urta con la natura degli impegni delle casse; potrebbe invece andare incontro alle necessità dell'economia del Paese e di quelle locali. I limiti potranno essere fissati anche in proporzioni ridotte; l'esperienza sorgerà gradualmente con l'affinamento degli organi interni, con la fattiva collaborazione dell'Istituto delle casse di risparmio, con la guida e il controllo assidui degli organi di vigilanza (1).

(1) Le possibilità tecniche e l'opportunità economica, per le casse di accedere a più estesi investimenti di carattere mobiliare (più estesi in quantità e qualità) ebbe in passato vari riconoscimenti, preminente su tutti quello di Maffeo Pantaleoni. Nella sua relazione al 1° congresso internazionale del risparmio tenutosi in Milano nell'ottobre 1924, il Pantaleoni assegnava appunto alle casse (segnatamente alle grandi ed alle medie) la funzione di *Omnium* dei risparmiatori, « ossia hanno esse il compito di formare quel mazzo o *bouquet*, di titoli e valori che i depositanti non sanno formare da per loro ». Così, dopo di aver rilevato che il mutamento avvenuto nella qualità dei depositi delle casse, « costringe a funzioni nuove nel loro impiego e precisamente a fare la maggior parte delle operazioni di banca », esprimeva il dovere delle casse maggiori « di investire in valori il cui prezzo segue le variazioni della moneta, non in obbligazioni, ma in azioni e disseminare i propri rischi ». E, a prescindere dalla forma con cui lo scopo avrebbe potuto realizzarsi in Italia, riportava l'esempio, ed esortava a considerarlo, delle « trust companies » americane o banche di gestione fiduciaria.

Sempre relativamente agli impieghi giova rilevare che alla domanda formulata nel questionario: « quali accorgimenti ritenete necessari per conservare al risparmiatore un ottimo grado di sicurezza del suo deposito? » non è stato risposto con specifiche proposte, ciò che induce a supporre che, conservato il sistema tradizionale d'impieghi od esteso il sistema stesso ad altre operazioni, « la sicurezza » del deposito sia stata implicitamente basata sui normali principî di retta amministrazione bancaria. Il che può considerarsi sufficiente per quanto si attiene alla « sicurezza » del rimborso. La Commissione, però, tenendo presente la originaria caratteristica delle casse di risparmio che fu e potrebbe ancora essere quella di dare un « sicuro » impiego al denaro raccolto, soddisfacendo però anche agli scopi di previdenza a cui specialmente tendono talune categorie di depositi, ha considerato se nel criterio della « sicurezza » non possa comprendersi anche la finalità di mantenere ai depositi uno stabile o relativamente stabile valore reale.

Se si considerano, infatti, le profonde alterazioni subite dal valore della moneta, quale concorso han dato le casse al mantenimento del valore reale di risparmi lentamente e spesso con sacrificio accumulati?

Assicurando al sistema degli impieghi un valore monetario complessivamente corrispondente a quello degli impegni, le Casse come le Banche, non vedono turbata la propria situazione patrimoniale, ma la perdita del potere di acquisto della moneta ricade completamente sui depositanti. Ond'è che è stata affacciata la possibilità e l'opportunità di dare una soluzione concreta al problema, almeno per i fondi provenienti da talune particolari categorie di risparmiatori. Si tratterebbe insomma di investire quote delle disponibilità raccolte « in valori il cui prezzo segua le variazioni della moneta »; pratica attuata già in taluni Istituti a carattere previdenziale ed assicurativo. Si dovrebbe così dare vita a particolari « valori d'investimento », a « sezioni » specifiche d'impieghi, che, se pur coordinati con l'intero sistema aziendale, stiano a fronte, giuridicamente ed amministrativamente, al totale dei mezzi tratti da *talune categorie di deposito*.

« Valori d'investimento » i quali, per la loro particolare natura, dovrebbero riuscire ad assicurare nelle vicissitudini causate dalle generali e profonde variazioni della moneta, una certa stabilità nei valori *reali* dei risparmi, o di parte di essi, affidati alle casse.

Si comprende che il passaggio dalla enunciazione del problema all'adozione di soluzioni concrete, incontrerà certamente difficoltà non lievi, ma che non sembrano insuperabili.

Soprattutto andranno determinate quali forme potrà assumere la speciale raccolta dei fondi da investire secondo le finalità suesposte, quali le possibilità e le modalità dei rimborsi, quali i limiti e la natura dei principali investimenti, quali le valutazioni da adottare, come e quando sia il caso di provvedere ad una revisione dei valori.

Naturalmente, occorrerà una sempre maggiore idoneità degli organi direttivi ed amministrativi delle casse ad apprezzare le condizioni varie e variabili del mercato e una consapevolezza negli organi tutori dei compiti che loro affida la *sostanziale tutela del risparmio*. Di quella tutela che in passato si attuò prevalentemente con interventi formali, si fondò su schemi preordinati e monchi d'interpretazione della gestione bancaria, adottando soluzioni contrastanti con quanto — *per la tutela effettiva del risparmio* — poteva dettare la situazione delle Aziende o gli aspetti della congiuntura (1).

Ma il problema qui soltanto adombrato, della conservazione del valore reale del risparmio come opportunità economica e sociale, rientra in verità in altro più vasto e fondamentale problema, dal quale esso può anzi considerarsi, in definitiva, assorbito: quello del valore della moneta. Sulla salvaguardia del valore della moneta, quale *dovere costituzionale dello Stato*, sui limiti, sulle modalità, sulle garanzie legali per l'adozione del corso forzoso, da stabilirsi, eventualmente nella stessa carta costituzionale, la Commissione ha indugiato e riferito nel rapporto sui problemi monetari.

B) ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE.

Le prime casse di risparmio sorsero in Italia nelle zone economicamente più progredite e nelle stesse zone hanno raggiunto un elevato grado di sviluppo.

Nel 1822 sorsero alcune casse di risparmio nel Veneto, nel 1827 viene fondata la Cassa di Torino, nel 1823 quella delle provincie lombarde che si affermò subito fra tutte le consorelle.

(1) Valga, fra i tanti che potrebbero addursi, il seguente esempio nel quale l'inopportunità del suggerimento dell'organo di vigilanza è di palmare evidenza. Nel 1942, *in pieno periodo di guerra e di prezzi ascendenti*, l'Ispettorato del Credito rilevato che una Cassa di Risparmio possiede degli immobili, non destinati ad uso di residenza degli uffici, da oltre dieci anni, *raccomanda di alienarli con sollecitudine*.

Naturalmente, data la contraddizione evidente fra l'invito dell'Ispettorato e la realtà emergente dalla situazione economica e monetaria, il buon senso degli amministratori e dei dirigenti dell'Ente prevalse sulla insistenza dell'organo centrale di tutela.

Nel 1870, con la raggiunta unità nazionale, si contano già 136 Casse di risparmio, di cui 26 nell'Italia settentrionale, 89 nella centrale, 21 nella meridionale.

È però da notare che, pur rilevandosi nell'Italia centrale una preponderanza numerica di casse, la potenzialità di quelle del Nord è notevolmente superiore. Essa deriva dal fatto che le casse dell'Italia settentrionale sorsero fin dall'inizio con struttura e organizzazione a carattere regionale o almeno provinciale; nell'Italia Centrale le casse sorsero invece — fatta eccezione per la Toscana — con carattere circondariale o addirittura comunale. Il problema dell'estensione territoriale della zona di lavoro delle casse è stato oggetto di ripetute considerazioni ed ha anche formato materia di disposizione di legge. Già nel testo unico (approvato con R. decreto 25 aprile 1929, n. 967) agli articoli 12, 13, 14 furono stabilite fusioni obbligatorie o facoltative per casse raccoglienti determinati importi di depositi (rispettivamente 5 e 10 milioni) e nel 1938 l'Ispettorato del credito stabiliva la fusione obbligatoria, nelle casse aventi sede nel capoluogo, di quelle periferiche aventi una massa di depositi inferiore a 30 milioni. Ciò spiega come alla fine del 1930, dopo l'applicazione della legge del 1929, le casse di risparmio dell'Italia settentrionale passano da 76 a 57, quelle dell'Italia centrale da 91 a 42, quelle del meridione da 19 a 5. Attraverso le ulteriori fusioni, alla fine del 1945 l'organizzazione delle casse si presenta con una forza di 79 aziende così distribuite: 43 nell'Italia settentrionale, 34 nel centro, 2 nel meridione.

Mentre il numero delle casse si è ridotto, si è accresciuto notevolmente il numero complessivo dei loro sportelli, passati da 668 nel 1913 a 1527 nel 1933 e a circa 2000 nel 1945. Mentre la questione della diffusione degli sportelli rientra nei problemi generali della direzione del credito, è stato qui considerato il problema del grado di concentrazione raggiunto dalle casse. Quasi generale è stato il riconoscimento che l'attuale situazione, nella quale esistono, salvo poche eccezioni, casse provinciali e regionali, risponda tanto ai caratteri e alle funzioni delle casse, quanto alle necessità dell'economia locale. La questione non ha quindi costituito oggetto di ulteriore esame presentando essa un carattere puramente pratico, che può interessare se mai l'azione futura degli organi di vigilanza.

Altra questione prospettata è quella relativa alle *Federazioni regionali*, di cui all'art. 15 del già citato Testo unico.

L'istituzione delle Federazioni fu ritenuta necessaria ai fini di coordinare, localmente, l'attività delle casse. Tale coordinamento si palesava necessario dato il numero elevato delle casse di risparmio.

I pareri che sono stati espressi sull'argomento non si sono dimostrati tutti concordi. In generale le casse ritengono che sussistano ancora le ragioni per le quali le Federazioni furono istituite; non mancano però, come abbiamo detto, espliciti dissensi.

Ora, nella realtà, si deve riconoscere che se l'esistenza di tali organismi regionali può essere gradita ai vari gruppi di casse, le *effettive* funzioni che essi vengono in concreto ad esercitare, non sembrano giustificare l'esistenza di un'apposita legge e di uno speciale ordinamento.

Il ridotto numero delle casse consente ormai un coordinamento della loro azione su base nazionale, da parte degli organismi associativi da anni creati volontariamente dalle casse stesse (Associazione nazionale fra le Casse di risparmio).

Strettamente collegato all'esistenza delle Federazioni Regionali è il problema dei *fondi di garanzia federali*. L'istituzione di tali fondi impostò su basi concrete il principio di solidarietà tra le casse. I fondi federali hanno infatti lo scopo di sovvenzionare una cassa federata quando « esauriti i propri mezzi » essa non possa rimborsare i suoi depositanti. I fondi cioè, dovrebbero intervenire o in casi di eccezionali rimborsi o in casi, addirittura, di liquidazione della cassa, per assicurare una più elevata percentuale al depositante creditore.

In tutti e due i casi non si vede quale effettiva portata pratica abbiano le norme in parola quando si pensi che ormai i fondi federali stanno in proporzione dell'ordine di centesimi con l'ammontare dei depositi. Non solo, ma l'intervento, in caso di liquidazione, manifestandosi solo quando una cassa ha esaurito i propri mezzi, è inoperante ai fini della desiderata solidarietà, la quale dovrebbe avere come scopo di conservare nel più efficace dei modi la vita degli istituti.

È, pertanto, da ritenere che il principio di solidarietà tra le casse di risparmio possa soltanto manifestarsi impedendo che l'esistenza di una di esse sia compromessa da ragioni di carattere contingente. Sotto questo profilo, quindi, un fondo di reciproca assistenza finanziaria a carattere nazionale può dimostrarsi lo strumento più adatto a raggiungere il fine e, possiamo aggiungere, un esperimento parziale fatto dalle casse negli anni passati per soccorrere casse deficitarie, ha dato i suoi benefici risultati.

Dalle indagini e dallo studio compiuti dalla Commissione apparirebbe quindi opportuna l'abrogazione della legge sulle Federazioni regionali, ed una contemporanea disposizione che stabilisse l'*accentramento di tutti i fondi regionali in un unico fondo nazionale* per dare ad esso, insieme ai compiti di garanzia specifica a favore dei depositanti,

quelli di sostegno alle gestioni eventualmente deficitarie. Con un fondo unico nazionale la solidarietà delle casse verrebbe a superare la parzialità delle divisioni regionali, si verrebbe a rafforzare la portata sostanziale della garanzia offerta ai depositanti dei singoli istituti e si creerebbe uno strumento capace di far superare gli effetti di crisi di fiducia o di lavoro a carattere locale o regionale.

C) PROBLEMI INERENTI ALL'ORDINAMENTO GIURIDICO AMMINISTRATIVO DELLE CASSE.

Le casse di risparmio, per concorde riconoscimento della dottrina e della giurisprudenza, sono enti di diritto pubblico. Esse hanno il carattere della « fondazione » o della « corporazione » secondo che siano state costituite da associazioni di persone — soci — o da enti che hanno formato l'iniziale fondo di dotazione.

La diversità dell'ente fondatore si riflette naturalmente nell'ordinamento o, meglio, sulle modalità di nomina degli organi amministrativi.

In tale campo, il problema che più interessa è quello della esistenza della figura dei « soci » nelle casse di risparmio. Nessun dubbio sorge sul diritto del socio « fondatore » a ingerirsi nell'amministrazione di un istituto sorto anche per sua iniziativa. Ma quando il socio non è fondatore, come accade per tutti gli attuali soci delle Casse, si può giustificare tale diritto?

In merito a tale questione il parere di coloro che hanno risposto al questionario è generalmente favorevole al mantenimento della figura di socio per ragioni tradizionali, anche se i soci non sono portatori di interessi patrimoniali propri connessi all'attività aziendale.

Intanto quel che è dato di riconoscere è che storicamente le casse rette da assemblee di soci non hanno dimostrato inconvenienti particolari o inadattabilità alle situazioni varie dell'ambiente economico-sociale.

In fondo, a ben guardare, si tratta, per quanto concerne le assemblee, di organi collettivi i cui singoli componenti sono investiti di una tutela di interessi ad essi esterni, di ordine particolare (andamento dell'azienda) o di carattere pubblico (finalità da conseguire ed esercizio del credito). Non esiste perciò una rappresentanza di interessi di parte, non un contrasto tra forze di lavoro e di capitale, non possibilità di collisione tra interessi dei singoli soci e quelli dell'azienda.

Non urterebbe quindi con la tutela dell'attività aziendale, con l'attuazione dell'esercizio del credito, con l'auspicata più spinta « democratizzazione » degli organi di comando, il mantenimento dei soci e delle assemblee.

Esiste una circostanza che potrebbe se mai ingenerare dei dubbi e cioè il *numerus clausus* dei soci e la durata a vita di tale loro qualità, a meno che non intervengano particolari ragioni di decadenza. L'organo, in tal modo costituito, potrebbe trasformarsi in una piccola oligarchia la quale, provvedendo alla nomina degli amministratori, potrebbe finire per imporre atteggiamenti particolaristici all'indirizzo dell'attività aziendale.

Ora, in realtà, poichè il numero dei soci previsto da tutti gli statuti delle casse rette da assemblee è veramente ragguardevole, poichè la scelta dei nuovi soci può cadere oggi, in appartenenti a tutti i ceti sociali, un'azione preordinata è difficile che possa trovare l'adesione di tutti i componenti il corpo sociale.

Piuttosto, per sfruttare i pregi che si riconoscono indubbiamente nell'esistenza di un organo a base elettiva, alcuni hanno avanzato l'idea di lasciare allo stesso i poteri fondamentali, stabilendo invece, per la nomina dei consiglieri di amministrazione, un concorso di altri enti.

All'assemblea rimarrebbe così il diritto di nomina di un numero — che potrebbe essere il maggiore — di amministratori, ma a formare il consiglio interverrebbero in tal caso anche membri nominati al di fuori dell'assemblea medesima.

Non viene precisato quali e quanti dovrebbero essere gli organi e gli enti chiamati a designare gli amministratori; la loro determinazione dovrebbe pertanto dipendere da quella che sarà la nuova struttura amministrativa, economica e sociale della nazione.

Si tratterà, comunque, di enti od organi rappresentanti gli interessi pubblici dell'assistenza, dell'economia, delle forze di lavoro. Naturalmente, per ragioni di uniformità, tali designazioni « esterne » dovrebbero essere stabilite uniformemente anche per le casse rette da enti fondatori.

Per quanto concerne la nomina dei sindaci revisori, attualmente nominati dalle Federazioni regionali, essi potrebbero essere designati, qualora le Federazioni fossero soppresse, dagli *organi della vigilanza sul credito*.

Relativamente, infine, alla questione della nomina del presidente e vice presidente del consiglio di amministrazione delle casse (nominati oggi dal Ministero del tesoro) i consigli stessi, secondo le risposte pervenute alla Commissione ed i pareri espressi, dovrebbero tornare ad eleggerli direttamente fra i propri componenti.

CAPITOLO V

IL CREDITO MOBILIARE

§ 1. — *Premessa.* — Il problema del finanziamento industriale, considerato sotto l'aspetto tecnico, si differenzia sostanzialmente dai problemi inerenti agli altri tipi di credito.

Mentre per le operazioni di credito ordinario l'elemento prevalente di giudizio è costituito dalla rispondenza patrimoniale e finanziaria del richiedente e dalle garanzie reali offerte, mentre per quelle di credito fondiario è rappresentato dal valore medio dell'immobile, per il tempo di durata del mutuo, e per quelle di credito agrario di esercizio dal valore delle derrate ritraibili dal fondo, nelle operazioni di credito industriale gli elementi fondamentali di giudizio per l'istruttoria sono i seguenti:

a) *capacità di reddito* dell'azienda richiedente il fido, rappresentata dal totale di utili e di ammortamenti annuali che l'azienda stessa può fornire come disponibilità finanziarie occorrenti all'estinzione del prestito;

b) *capacità tecnica ed amministrativa dei dirigenti.*

La capacità di reddito dell'azienda, che spesso è largamente condizionata dall'abilità tecnica ed amministrativa dei dirigenti, ha importanza fondamentale ai fini della determinazione del fido, poichè, ove essa manchi, anche le garanzie reali possono perdere il loro valore; ma da queste tuttavia non si può prescindere per determinare un'equilibrata combinazione finanziaria fra il patrimonio dell'affidato e la integrazione che ad esso viene dal credito. E così pure le garanzie personali dei titolari dell'impresa, mentre possono concorrere ad aumentare il fido al di là del limite consentito dalle garanzie reali, non possono da sole essere considerate sicuro fondamento di operazioni di credito che si stipulano per un lungo periodo di tempo.

Gli scopi che il credito industriale si propone sono normalmente i seguenti:

a) installazione e miglioramento di impianti industriali;

b) dotazione dell'azienda del circolante medio stabilmente investito;

c) consolidamento di passività.

Tali scopi, *nell'attuale momento economico*, possono essere meglio precisati nei seguenti:

- a) riparazione dei danni di guerra;
- b) riconversione dell'industria dalla produzione di guerra in quella di pace e dalla produzione protetta a quella rapportata ai liberi mercati internazionali;
- c) ricostituzione delle scorte;
- d) dotazione di capitale circolante in relazione alle mutate situazioni di mercato ed ai nuovi costi di produzione.

Il problema del finanziamento industriale è un problema di credito a medio o a lungo termine, a seconda dei suoi scopi e delle possibilità di reddito dell'azienda.

In armonia ai criteri che ispirano l'attuale legge bancaria (criteri che, anche in rapporto all'attuale congiuntura economica, si ritiene debbano rimanere immutati) il credito stesso deve essere esercitato da istituti speciali, nettamente distinti da quelli di credito ordinario e autorizzati ad una provvista di fondi corrispondente alla scadenza delle operazioni attive.

La scadenza delle operazioni è quindi elemento fondamentale per risolvere i problemi ad esso inerenti.

A tal fine e per le considerazioni che saranno in appresso esposte, è necessario, nell'ambito stesso del credito industriale, tener presente la distinzione fra il credito alla grande e media industria, operanti a raggio nazionale ed il credito alla piccola e media industria a carattere regionale e familiare.

Il rimborso dell'operazione di credito industriale avviene generalmente in base ad un piano di ammortamento stabilito in rapporto alle disponibilità ordinarie fornite dall'esercizio industriale.

Tale piano non può avere carattere rigido, ma deve anzi, tutte le volte che sia possibile, essere stabilito in relazione all'andamento della gestione. Di qui l'opportunità per l'istituto di credito industriale di riservarsi il diritto di controllare l'azienda sovvenuta anche dopo la concessione del prestito e per tutta la durata dello stesso.

Il rischio ad esso inerente è relativamente piccolo nei primi due o tre anni immediatamente successivi alla concessione del mutuo poichè è presumibile che in tale periodo si verifichino le previsioni formulate sulla gestione dell'azienda; è massimo nel periodo intermedio, in quanto quelle previsioni sono suscettibili di spostarsi, anche radicalmente, dalla realtà; torna ad essere limitato verso la fine, perchè il valore delle eventuali garanzie può coprire il residuo che ancora rimane da rimborsare, indipendentemente dall'andamento della gestione aziendale.

Il finanziamento industriale, sotto qualsiasi forma venga concesso, deve sempre essere esaminato in rapporto al capitale già investito o da investire nell'azienda, in particolare quando si tratta di credito per l'impianto.

L'importanza del rapporto fra capitale e credito dell'azienda richiedente il fido industriale è giustificata:

a) dal fatto che il credito industriale non può risolvere da solo il problema del fabbisogno finanziario dell'azienda produttrice per la quale è assolutamente necessario fare assegnamento su di un capitale stabilmente investito, non soggetto a vincolo di rimborso anche dilazionato nel tempo;

b) dalla necessità per l'azienda stessa di comparare (agli effetti del suo conto economico) il costo degli interessi passivi sulle sue posizioni di finanziamento con la previsione dei dividendi, tenendo presente che il pagamento dei primi è certo e fermo nella sua misura e il realizzo dei secondi può essere eventuale ed in ogni caso variabile;

c) dalla conseguente necessità per l'Istituto sovventore di subordinare la concessione del credito o la sua misura all'esistenza di un capitale proporzionato al volume dell'immobilizzo industriale e finanziario, indispensabile all'azienda.

§ 2. — *Cenni riassuntivi sul problema del credito industriale in Italia negli ultimi decenni.* — I termini di tale problema sono profondamente variati fra il periodo anteriore alla prima guerra mondiale, quello dalla prima alla seconda guerra mondiale e quello attuale.

Dopo la caduta della Banca di Credito Mobiliare, avvenuta verso la fine del secolo scorso, il problema non ha formato oggetto, fino al 1924, di studi o di iniziative particolari, se si eccettui la creazione del Consorzio sovvenzioni su valori, che risale al 1914.

In quel periodo le banche di depositi e sconti esercitarono, insieme al credito ordinario, anche il credito industriale, assumendo altresì partecipazioni rilevanti nel capitale delle aziende sovvenzute.

Non si può negare che specialmente nel primo decennio di questo secolo alcuni grandi istituti bancari italiani acquistarono delle benemerienze incontestabili nello sviluppo dell'industria italiana e nell'incoraggiamento di nuove iniziative.

Occorre peraltro ricordare che l'opera svolta in tale campo dalle banche di depositi e sconti era facilitata:

1° dalla esistenza di favorevoli e stabili condizioni di equilibrio economico interno ed internazionale, che permettevano di

fare fondato assegnamento sul collocamento a prezzi remunerativi della produzione industriale;

2° dalle possibilità, allora esistenti, di forti apporti alle industrie nazionali di capitali stranieri;

3° dalla stabilità della valuta;

4° dalle maggiori possibilità di esportazione all'estero della produzione italiana, consentita dalla politica economica allora seguita nei diversi Paesi.

Tali condizioni rendevano possibile alle banche di depositi e sconti di *rientrare con relativa facilità dalle posizioni azionarie e creditorie assunte nelle imprese industriali*, tanto che il loro intervento nella creazione o nello sviluppo delle imprese stesse era, da alcuni istituti, limitato alla fase preliminare di avviamento della nuova iniziativa.

Fu soltanto dopo la prima guerra mondiale, quando cioè vennero a mancare le condizioni e le premesse dianzi indicate, che il problema cominciò ad essere studiato, ed apparve subito chiaro come esso fosse un problema di credito a medio e a lungo termine, nettamente distinto da quello del credito ordinario.

Il problema infatti si rivelò in tutta la sua importanza dopo il crollo della Banca Italiana di Sconto, avvenuto alla fine del 1921, e dopo gli interventi statali effettuati a mezzo della « Sezione Autonoma del Consorzio per Sovvenzioni su Valori Industriali », creata nel 1922 per tutelare il patrimonio dei risparmiatori coinvolti in tale dissesto e quelli successivi, nel 1923 e nel 1924, molto rilevanti, per risanare il Banco di Roma, la Banca Italiana di Credito e Valori e la liquidazione della Società « Ansaldo ».

La gestione di ricupero sulle partite immobilizzate e perdenti, prima affidata alla « Società Finanziaria per l'Industria ed il Commercio » (partite Banco di Roma) ed alle amministrazioni della liquidazione della Banca Italiana di Sconto, della Banca Valori e dell'« Ansaldo », venne poi passata all'Istituto di Liquidazioni, creato nel novembre 1926.

La gestione stessa mise in evidenza, per molte partite, che le perdite relative furono conseguenza (più che della mancanza di buoni presupposti bancari delle posizioni trasferite) dello stato di forzata liquidazione in cui vennero a trovarsi quelle posizioni.

I recuperi su tali partite conseguiti dall'Istituto di Liquidazioni, furono infatti apprezzabili per essere realizzati effettuati in sede di liquidazione.

Gli interventi dello Stato, e per esso della Sezione Autonoma del Consorzio Valori prima e dell'Istituto di Liquidazioni poi, assom-

marono a L. 5 miliardi circa, a fronte dei quali stavano i realizzi conseguiti sulle partite, *i contributi dello Stato all'Istituto stesso* e gli interessi sui titoli di Stato nei quali i recuperi medesimi venivano investiti (1).

Il problema divenne più assillante successivamente, in seguito ad ulteriori interventi statali, per mezzo dell'Istituto di Liquidazioni, per il risanamento:

1° del Banco di Roma dalle posizioni egiziane (1928);

2° delle banche cattoliche (Istituto Centrale di Credito) e di altri piccoli e medi istituti di credito da speciali posizioni perdenti (circa un miliardo, ripartito tra Istituto di S. Paolo, Piccolo Credito Ferrarese, Banco delle Marche e degli Abruzzi, Banca del Trentino e Alto Adige, ecc.);

3° per la liquidazione della Banca Agricola Italiana (gruppo Gualino) avvenuta nei primi mesi del 1931 (altro miliardo circa).

Si aggiunga l'intervento relativamente modesto (circa L. 300 milioni) a fronte di partite del Credito Italiano, scorporate dalla Banca e affidate alla Società Finanziaria Italiana S. F. I.

Come si rileva agevolmente, gli interventi stessi per tali salvataggi bancari ascsero ad importi cospicui, tanto da giustificare sul terreno dei fatti la separazione per legge delle aziende bancarie, anche nei confronti di chi riteneva e ritiene forse tuttora che il controllo stesso costituisca un ostacolo all'opera di fiancheggiamento di iniziative economiche da parte delle banche.

Si arrivò così alla costituzione dell'Istituto Mobiliare Italiano — I.M.I. — avvenuta nel 1931, ed a quella dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale — I.R.I. —, avvenuta nel gennaio 1933, il cui compito prevalente doveva appunto essere, nell'intenzione del Governo, il finanziamento di imprese industriali attraverso la « Sezione Finanziamenti Industriali ».

I compiti di curare la prosecuzione delle liquidazioni ancora in corso presso l'Istituto di Liquidazioni, sciolto contemporaneamente alla creazione dell'I.R.I., venivano affidati ad una Sezione dell'I.R.I.: la « Sezione Smobilizzi », avente funzioni accessorie nell'attività dell'ente, per la transitorietà delle liquidazioni destinate all'esaurimento.

Con la creazione di tali istituti venne compiuto il primo esperimento di esercizio di credito industriale da parte di enti specializzati,

(1) Per legislazione relativa alla Sezione autonoma del Consorzio Sovvenzioni, all'Istituto di Liquidazioni ed all'Istituto per la Ricostruzione Industriale — I.R.I. e per le operazioni di smobilizzo effettuate da detti enti è riferito ampiamente nel rapporto sull'*Industria*, capitolo Iri.

ma il problema doveva essere risolto appieno sul terreno pratico soltanto più tardi, negli anni 1934-1935, dapprima con il potenziamento dell'Istituto di credito mobiliare I.M.I., attraverso la soppressione della « Sezione Finanziamenti Industriali » dell'I.R.I., e, successivamente, con il trapasso, alla pari, all'I.R.I., avvenuto alla fine del 1934, di tutte le posizioni azionarie e creditorie immobilizzate o perdenti, a carattere prevalentemente industriale, presso i tre grandi istituti di credito italiani: Banca Commerciale Italiana, Credito Italiano e Banco di Roma.

Il problema venne poi risolto sul terreno legislativo con la legge bancaria del 1936, ispirata al principio fondamentale che l'esercizio del credito, nei suoi vari tipi, deve fondarsi sulla costante corrispondenza tra la scadenza delle operazioni attive e di quelle passive, e che pertanto l'esercizio del credito industriale deve essere affidato ad istituti abilitati a raccogliere fondi a medio e a lungo termine, lasciando alle banche di credito ordinario l'esclusività della raccolta dei depositi

Dal 1936 alla fine della seconda guerra mondiale, il sistema bancario italiano, disciplinato dalla legge citata, disponeva dei seguenti istituti di credito industriale:

Istituto Mobiliare Italiano - I.M.I.

Consorzio per Sovvenzioni su Valori Industriali.

Istituto per il Credito Nava'e (disciolto nel 1940 e assorbito dall'IMI).

Istituto di Credito per le Imprese di Pubblica Utilità.

Non si considerano: il Consorzio di Credito per le Opere Pubbliche, che pur svolgendo un'opera importantissima nella mobilitazione del risparmio nazionale a favore di opere pubbliche, non può essere assimilato agli istituti di credito mobiliare, nè l'Istituto per lo Sviluppo Economico nell'Italia Meridionale, la cui attività si è ridotta a ben poco, e l'Ente Finanziamenti Industriali — E.F.I., principalmente organo intermediario tra le imprese creditrici dello Stato ed il Consorzio per Sovvenzioni su Valori Industriali.

Separazione dell'esercizio del credito mobiliare da quello del credito ordinario.

I salvataggi bancari da parte dello Stato, conseguenti alle crisi degli istituti di credito, sono stati giustificati dal fatto che le crisi stesse, a differenza di quelle che colpiscono altri tipi di aziende, hanno una sfera di ripercussione molto più vasta. Esse infatti, quando lo Stato non

intervenisse, avrebbero come effetto diretto la perdita totale e parziale del risparmio di *numerosissimi* depositanti e come effetto indiretto, ben più grave per l'economia del Paese, un turbamento nella vita di moltissime aziende rappresentato, nell'ipotesi più sfavorevole, dal loro fallimento, in quella più favorevole da diminuzione di produzione o da dispersione di energie. Tali effetti non sono valutabili in cifre, ma si può senz'altro affermare che sono ingenti.

Di qui l'interesse dello Stato nelle crisi bancarie ed i suoi interventi verificatisi negli ultimi trent'anni, non soltanto in Italia, ma in tutti i Paesi.

Le crisi bancarie di solito seguono, in ordine di tempo, lo scoppio delle crisi economiche generali, ma il semplice fatto della successione temporale fra i due fenomeni non è sufficiente a legarli con un nesso causale. Le crisi economiche si manifestano come espressione di squilibrio fra i risparmi e gli investimenti e le banche, le quali risultano immobilizzate per l'esplosione della crisi, possono concorrere esse stesse a determinare quell'evento, del quale poi restano vittime. La mancanza di liquidità che avvertono le imprese nel momento della crisi, si riflette nella liquidità delle banche che le hanno sovvenzionate. Il crollo in borsa dei valori industriali, che le banche hanno acquistato in proprio, assumendo partecipazioni dirette nelle imprese, sospinge le banche a sostenere i corsi di tali titoli, assorbendone dal mercato ulteriori quantità, oppure a liquidarli in perdita. Nell'uno e nell'altro caso, la crisi economica coinvolge anche le banche, le quali o risultano gravemente immobilizzate o subiscono perdite rilevanti che, comunque, intaccano la loro solvibilità.

Questo pericolo è maggiore per le aziende di credito ordinario, quando esse immobilizzano nel finanziamento di impianti industriali disponibilità raccolte a breve termine, alle quali i depositanti intendono conservare il carattere della massima liquidità. Se nella ripartizione dei loro mezzi le banche che finanziano gli investimenti immobiliari delle imprese non adottano una prudente ripartizione dei rischi, i riflessi delle crisi economiche saranno da esse avvertiti con più immediatezza.

Con l'aver fornito largamente denaro alle industrie, o mediante l'acquisto diretto dei loro titoli o sovvenzionando la speculazione di borsa, le banche in genere hanno una larga parte nella preparazione delle crisi economiche.

Accade talvolta però che le banche accusino difetto di liquidità senza che ciò sia causato da perdita effettiva sulle posizioni industriali.

In tal caso la banca può spesso fronteggiare le sue difficoltà di tesoreria con operazioni straordinarie di risconto e di anticipa-

zione, ma quando queste difficoltà siano conosciute e provochino del panico, si può verificare egualmente la crisi.

Infatti al tempo della caduta della Banca Italiana di Sconto molti sostennero, e con qualche fondamento, che la crisi dell'istituto si sarebbe potuta evitare, essendo essa una crisi di liquidità e non di squilibrio patrimoniale.

Comunque, sono sempre le posizioni industriali che, esposte in un caso a rischi incomparabilmente maggiori di quelli che presentano le posizioni ordinarie, e soggette nell'altro a difficoltà di realizzo, possono mettere la banca ordinaria in gravi imbarazzi.

Anche la distinzione fra il grado di immobilizzo bancario che presenta il finanziamento a medio e lungo termine e quello della partecipazione azionaria, non sembra abbia importanza prevalente agli effetti del problema che ci occupa, giacchè se quella distinzione ha valore in tempi di prosperità economica, in quanto (come molti hanno ammesso), lo smobilizzo delle azioni è più facile di quello dei crediti, in tempi di crisi, posizioni azionarie e posizioni creditorie sono così strettamente legate che lo smobilizzo dell'una è inseparabile da quello dell'altra.

Pertanto, ove si voglia tendere con ogni mezzo a garantire la liquidità delle banche ordinarie (condizione fondamentale del loro esercizio) occorre anzitutto inibire loro le operazioni che in qualsiasi forma possono mascherare il finanziamento degli impianti ed assicurare alle operazioni di credito ordinario i caratteri loro propri e che sono sostanzialmente diversi da quelli che informano gli investimenti industriali.

La banca cioè che raccoglie depositi fiduciari (come tutte le risposte ai questionari hanno confermato) deve tenersi lontana dalle operazioni che la coinvolgono nei rischi del processo produttivo ed effettuare soltanto quelle destinate a coprire il fabbisogno di cassa nel periodo intercorrente fra la formazione dei costi ed il conseguimento dei ricavi a breve scadenza e deve preferire, come forma di concessione di credito, lo sconto di cambiali commerciali a breve termine o le aperture di credito garantite da titoli facilmente realizzabili, conservando, in ogni caso, la libertà di revocare il credito a suo insindacabile giudizio.

§ 3. — *Il credito mobiliare nell'attuale momento economico.* — È chiaro che la presente situazione industriale e bancaria italiana — per quanto concerne il finanziamento a lungo termine dell'industria — si fonda su presupposti radicalmente diversi da quelli dell'ultimo decennio trascorso, e che pertanto nello studio dei provvedimenti da emanarsi per regolare la complessa questione del credito industriale occorre aver presente, da un lato, l'attuale situazione delle industrie conseguente

alla guerra, dall'altro, le presumibili condizioni nelle quali verranno a trovarsi le industrie stesse dopo la conclusione del trattato di pace.

1° Il credito industriale, che anteguerra assorbiva una parte limitata del risparmio nazionale, dovrebbe oggi fornire il fabbisogno finanziario per gli scopi di ben più vasta portata indicati in premessa.

Basti considerare che un calcolo di larga approssimazione, effettuato dal Ministero dell'Industria ed il Commercio, porta a determinare in circa 60 miliardi il fabbisogno per far fronte alle prime esigenze dell'industria nazionale, metà dei quali dovrebbe essere impiegata per la riparazione dei danni di guerra meno gravi e l'altra metà per dotare le aziende del circolante necessario in rapporto ai nuovi costi di produzione.

2° Di fronte alle pressanti esigenze delle nostre industrie, il Governo ha promosso dal 1943 in poi vari provvedimenti, di cui qui si richiamano i principali:

con decreto lgt. 1° novembre 1944, n. 367, e successive modificazioni, sono stati stanziati cospicui fondi, portati in questi giorni a 20 miliardi, per agevolare il riassetto della vita civile e la ripresa economica della Nazione;

con dd. lgt. 28 dicembre 1944, n. 416 e 417, sono stati adottati provvedimenti per la Sicilia e per la Sardegna;

altre provvidenze a vantaggio delle aziende industriali creditrici dello Stato e per favorire la ripresa dell'attività industriale, sono state successivamente emanate con i dd. lgt. 14 giugno 1945, n. 365; 14 agosto 1945, n. 605;

con decreto lgt. 19 ottobre 1945, n. 686, sono stati adottati provvedimenti per il ricupero e la rimessa in efficienza di navi mercantili sinistrate;

con decreto lgt. 5 marzo 1946, n. 36, si è disposto l'aumento di 10 miliardi del fondo di dotazione dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale — I.R.I. — per effettuare finanziamenti a favore delle aziende industriali controllate da tale ente;

infine, nell'ambito delle medesime finalità, è da ricordare la creazione della « Medio-banca », con un miliardo di capitale; la costituzione di sezioni speciali di credito industriale presso il Banco di Napoli ed il Banco di Sicilia ed il provvedimento — decreto l. 8 maggio 1946 n. 449 — che tramite l'Istituto Mobiliare Italiano — I.M.I. — ha concesso 8 miliardi ai finanziamenti per il ripristino e la riconversione delle imprese industriali d'interesse generale e di particolare utilità economica e sociale (1).

(1) Per l'elenco completo dei recenti provvedimenti sul credito industriale si veda l'allegato B al presente capitolo.

3° La nuova situazione industriale italiana richiederà:

a) una revisione radicale nell'assetto delle grandi industrie ed in specie di quella siderurgica, metallurgica, meccanica e delle costruzioni marittime, revisione che dovrà effettuarsi in relazione alle condizioni che saranno imposte dai trattati di pace e dalla concorrenza sul nostro mercato della produzione dei paesi vincitori;

b) un adattamento graduale della piccola e media industria alle mutate capacità di assorbimento del mercato interno, le quali, almeno per i primi anni, saranno influenzate da una più marcata gradualità di scelta da parte dei consumatori dei prodotti industriali, in relazione ai bisogni più o meno urgenti di tali prodotti.

§ 4. - *Proposte relative all'assetto degli istituti di credito industriale in Italia.* — Gli istituti a carattere nazionale che, per statuto, esercitano oggi il credito industriale in Italia sono i seguenti:

Istituto Mobiliare Italiano - I.M.I. (che comprende anche una sezione autonoma per il credito navale).

Consorzio per Sovvenzioni su Valori Industriali;

Istituto di Credito per le Imprese di Pubblica Utilità.

Poichè in alcuni ambienti si è ritenuto che tali istituti possano trovarsi nella impossibilità di fronteggiare il fabbisogno finanziario richiesto dalle industrie, sono state rivolte alle competenti autorità vive insistenze da parte di aziende di credito raccogliatrici di risparmi a breve termine, affinchè fosse loro concessa l'autorizzazione a compiere operazioni di credito a medio termine, traendo i fondi all'uopo necessari da operazioni aventi scadenza correlativa.

Sono sorti così, come già detto, i seguenti enti:

Sezione di Credito Industriale del Banco di Sicilia.

Sezione di Credito Industriale del Banco di Napoli;

Medio-banca ad iniziativa delle tre grandi banche di interesse nazionale.

Sono in corso da parte delle altre categorie di aziende bancarie ed anche delle stesse Casse di Risparmio, iniziative, già avviate, per ottenere dal Governo eguali concessioni a quelle già accordate alle tre grandi banche d'interesse nazionale ed ai banchi meridionali.

All'attività di tali enti si aggiunge quella dello Stato, in dipendenza di alcuni dei provvedimenti di legge recentemente emanati e sopra esposti.

Appare chiaro che tale sviluppo di attività, manifestandosi esclusivamente sotto la spinta delle necessità dell'attuale momento, non risponde al criterio economico della destinazione del credito agli

impieghi più produttivi e dovrà essere riveduto e disciplinato al fine di evitare, da un lato, che lo Stato, continuando con provvedimenti non coordinati, si sostituisca completamente alle banche, dall'altro lato, che le iniziative prese dalle singole aziende di credito, frazionandosi ulteriormente senza la guida di criteri unitari, diventino o dei doppioni inutili, con dispersione di energie, o si volgano, come già si comincia a temere, a scopi particolaristici, estranei alle finalità di carattere generale da raggiungere.

Prima di avanzare proposte concrete in materia, sembra opportuno riassumere e discutere le osservazioni formulate in ordine ai tre istituti che attualmente esercitano il credito industriale.

Istituto Mobiliare Italiano - I. M. I. — Per l'importanza assunta da questo Istituto, nel campo del credito mobiliare, la Commissione ha ritenuto di porre nei suoi questionari una domanda rivolta ad accertare il giudizio dell'opinione pubblica sulla rispondenza dell'azione dell' I. M. I. ai suoi compiti istituzionali ed ai bisogni di finanziamento dell'intero sistema industriale del nostro paese.

Le opinioni raccolte in proposito dalla Commissione, attraverso i questionari e gli interrogatori, costituiscono una gamma di giudizi variamente graduati in senso favorevole ed in senso contrario alla passata gestione dell' I. M. I.

Alcuni esprimono giudizi incondizionatamente favorevoli (*Banco di Napoli, P. Ambrogio, R. Maggi, N. Muratori, Associazione Bancaria Italiana*). Altri, pure approvandone l'azione svolta in passato, chiedono che per l'avvenire tutta l'organizzazione del credito mobiliare — e quindi anche l'attività dell' I. M. I. — sia decisamente orientata verso le nuove esigenze di ricostruzione della economia italiana (*Camera di Commercio di Napoli*); oppure auspicano che l'opera dell' I. M. I. sia resa immune da qualunque interferenza politica, che potrebbe essere fonte di favoritismi e di particolari protezioni per certi settori industriali (*L. De Minico, G. Palomba, D. Amodeo, F. dello Joio*).

Altri, infine, esprimono giudizi sfavorevoli, formulando in generale i seguenti rilievi:

— insufficiente elasticità e lentezza nella concessione dei finanziamenti (*Soc. Ansaldo, E. D'Albergo, Piccolo credito bergamasco*);

— mancanza di decentramento (*Piccolo credito bergamasco, C. Rinaldi*).

— azione rivolta prevalentemente a favore della grande industria e scarsamente a favore della media e piccola industria (*Banca popolare di Milano, Soc. Ansaldo, Piccolo credito bergamasco, Linificio canapificio nazionale*).

— eccessiva estensione delle garanzie ipotecarie, dei formalismi burocratici, del fiscalismo, che rendono onerose le operazioni soprattutto per le piccole industrie (*C. Rinaldi, Soc. Ansaldo*);

— sviluppo delle operazioni modesto rispetto alle domande di finanziamenti (*G. Nicotra, Banca Provinciale Lombarda, Banca Popolare di Milano*)

Tali critiche, a ben guardare, possono essere riassunte in una sola, giacchè tutti gli inconvenienti lamentati, all'infuori di quello relativo alla mancanza di decentramento, derivano dal criterio fondamentale, che l'istituto avrebbe seguito, di attribuire nella concessione dei mutui importanza prevalente al valore delle garanzie *reali* offerte, costituite, per la massima parte, dall'ipoteca sugli impianti industriali o dai titoli azionari depositati in pegno. Di qui l'insufficiente elasticità, la preferenza data alle grandi industrie che sono in grado di offrire maggiori garanzie, di qui la lentezza della procedura, che richiede visure ed accertamenti lunghi e costosi.

Contro tali rilievi stanno alcune testimonianze intonate ad una più favorevole valutazione dell'attività dell'Ente in rapporto ai suoi compiti istituzionali. L'*Associazione Bancaria Italiana* osserva in proposito che «l'I.M.I., pur essendo sorto con la possibilità statutaria di assumere anche partecipazioni azionarie, ha avuto in concreto il compito di concedere mutui contro garanzia reale e cioè soprattutto di esercitare il credito industriale ipotecario. Pertanto l'opera dell'I.M.I. — dice l'Associazione — deve essere giudicata ponendola in rapporto con questo suo compito e non già genericamente con le esigenze di finanziamenti a medio e lungo termine da parte dell'industria, esigenza dal cui punto di vista può essersi rilevata qualche insufficienza nei confronti del sistema degli organi di finanziamento».

La conclusione dell'*Associazione* è che l'I.M.I. «ha corrisposto al suo compito, sia sotto il profilo tecnico, sia sotto quello economico-finanziario» e che «la sua azione deve essere valutata tenendo conto delle caratteristiche e delle difficoltà tecniche proprie di questo tipo di credito, specie nei confronti della media e piccola industria, che spesso non possono agevolmente fornire garanzie adeguate alla durata del finanziamento».

Nello stesso senso è stato da altri osservato che, data la lunghezza del periodo per il quale l'istituto concede il suo credito, non sarebbe agevole prescindere dalle garanzie reali che può fornire il richiedente. Ne è possibile, per l'obiettivo esame dell'operazione di finanziamento, trascurare gli accertamenti tecnici sulla situazione degli impianti, sulla consistenza patrimoniale dell'impresa, sulle sue prospettive di sviluppo, tutte ricerche le quali implicano necessariamente un certo tempo che,

si è osservato, non è stato mai di tale durata da compromettere o comunque danneggiare l'andamento delle imprese mutuarie.

Sullo sviluppo delle operazioni dell'I.M.I., in relazione alle domande di mutui, si è fatto rilevare che occorre tenere presente che l'istituto ha cominciato ad operare in anni di crisi, in cui non erano numerose le aziende solide che chiedevano di indebitarsi a medio ed a lungo termine, mentre assai di frequente le imprese che lo chiedevano non erano in grado di fornire sufficienti garanzie. Comunque, si è aggiunto, se oggi, con la svalutazione monetaria, le cifre complessive dei mutui concessi nel decennio 1931-41, che pure assommano a qualche centinaio di milioni l'anno, possono apparire modeste, tali non risultano invece quando si tenga conto del valore del metro monetario di allora e dell'entità della capitalizzazione nel nostro paese (si veda l'interrogatorio *Formentini*).

Si può concludere, dall'esame delle critiche e delle controbiezioni, che si tratta di opinioni soggettive degli interpellati, da una parte e dall'altra scarsamente documentate e non facilmente documentabili. Si tratta, comunque, di valutazioni di quella che è stata in un certo periodo di tempo la condotta pratica dell'istituto e perciò le critiche non investono sostanzialmente la natura dell'istituzione e la sua posizione tecnica nella struttura del nostro ordinamento creditizio. Se non è da sottovalutarsi il peso di tali critiche, per il fatto che presentano una notevole diffusione nell'opinione pubblica, è da rilevare tuttavia che a consolidarle può avere contribuito la scarsa documentazione pubblica fornita dall'istituto sulla distribuzione delle proprie operazioni.

Per quanto concerne l'avvenire, la Commissione ha voluto stabilire l'orientamento dell'opinione pubblica sull'opportunità che si favorisca o meno il sorgere di nuovi istituti di credito mobiliare, a carattere nazionale o a carattere regionale, e se si ritenga opportuno che l'attività dei vari istituti si svolga in piena concorrenza o sia coordinata da un superiore organo di controllo.

Le risposte raccolte sono piuttosto varie. In generale si osserva che l'attuale attrezzatura per il credito industriale può essere sufficiente anche per i maggiori bisogni di finanziamento in tale campo, che potranno manifestarsi in avvenire (*P. Ambrogio, N. Muratori*); ma si rileva pure che nessuna questione di principio si oppone ad una più estesa molteplicità di istituti, qualora la situazione la richieda (*G. Nicotra*) e che comunque occorrerebbe rendere più capillare l'azione dell'I.M.I., intensificando i rapporti con le aziende di credito ordinario, alle quali si possono devolvere le pratiche per l'istruttoria delle operazioni (*Banca delle Provincie Lombarde, Piccolo Credito bergamasco, E.*

d'Albergo, C. Rinaldi) oppure creando filiali regionali dell'I.M.I. (*Società Ansaldo*).

Non mancano, tuttavia, affermazioni in senso nettamente favorevole alla creazione di altri istituti a carattere nazionale, che dovrebbero operare in concorrenza con l'I.M.I. (*Soc. Ansaldo, Banca popolare di Milano*); come pure è da ricordare un'opinione isolata che sostiene la piena libertà nell'esercizio del credito mobiliare, che dovrebbe essere consentito a qualsiasi banca (*De Minico, Palomba, Amodeo*).

Sulla opportunità del coordinamento, in generale prevale l'opinione che esso debba esserci, nell'ambito delle disposizioni generali per la tutela del risparmio e senza distruggere lo spirito di emulazione tra gli istituti concorrenti (*P. Ambrogio, G. Nicotra*; *contra*, invece *S. Ansaldo*).

Non molto favore ha incontrato l'ipotesi della creazione di istituti regionali di credito mobiliare, perchè si ritiene che essi non avrebbero sufficiente campo di attività ed andrebbero perciò incontro a gestioni onerose (*De Minico, Palomba, Amodeo, E. d'Albergo, Marelli, Rinaldi*).

Anche la creazione di sezioni speciali degli istituti di diritto pubblico ha incontrato opposizioni derivanti dal timore che possano stabilirsi facili legami con l'azienda di credito ordinario, eludendo la separazione voluta dalla legge bancaria (*Soc. Ansaldo*); ma anche chi propugna la costituzione di tali sezioni, non manca, in verità, di insistere sulla necessità di mantenere la più rigorosa separazione, per impedire deviazioni dei depositi raccolti a breve termine (*Banco di Napoli*).

Dalla valutazione complessiva delle risposte raccolte su questo argomento, la Commissione ritiene di poter concludere che, in via di principio alcuna pregiudiziale si oppone al sorgere di nuovi istituti di credito mobiliare; la concorrenza fra istituti operanti nello stesso campo di attività non può che risultare benefica agli utenti del credito ed alla più economica attrezzatura e dimensione degli istituti; che tuttavia, se il sorgere di nuovi istituti fosse richiesto dalla situazione del mercato, la costituzione di essi dovrebbe essere autorizzata dagli organi di vigilanza, secondo quanto avviene per le altre aziende di credito; che non si stabiliscano aprioristicamente limiti alla sfera d'azione di ciascun istituto, lasciando aperta la possibilità anche ai maggiori di sovvenire le piccole e medie imprese.

Consorzio per Sovvenzioni su Valori Industriali. — È un istituto di credito industriale a medio termine; le sue operazioni hanno di regola una scadenza inferiore ai 5 anni e si svolgono tutte attraverso la forma cambiaria.

La sua attività si iniziò nel 1914, alla vigilia della prima guerra

mondiale, con lo scopo di esercitare il credito a favore dell'industria italiana; la sua funzione si esplicò utilmente anche dopo la guerra, per parecchi anni, ma con ritmo contenuto. Furono anzi emanate disposizioni di legge, che rimasero in vigore per qualche anno, affinché il volume delle operazioni complessive non eccedesse il decuplo del suo capitale.

Poichè le cambiali nel portafoglio del Consorzio valori venivano prima riscontate presso i tre Istituti di emissione, e successivamente presso la Banca d'Italia (per qualche anno anche presso la Banca dei regolamenti internazionali), la limitazione delle operazioni del Consorzio si concretò, poi, più esattamente, nel determinare la facoltà di sconto fino alla cifra di 550 milioni per impedire che la circolazione dell'Istituto di emissione finanziasse in larga misura operazioni a decorso superiore a quello normale.

Questo sano criterio venne abbandonato a partire dagli anni immediatamente precedenti alla seconda guerra mondiale, quando il Consorzio venne costituito in Sezione speciale dell'Istituto Mobiliare Italiano e quando la sua attività venne estesa a ingenti operazioni speciali per conto dello Stato, alle quali era in tutto estraneo ogni carattere industriale (v. Relazione del Governatore della Banca d'Italia del 30 aprile 1945). Oggi il Consorzio dopo aver provveduto ad una netta separazione contabile e amministrativa delle dette operazioni speciali, in via di eliminazione, è stato ricondotto nel suo alveo naturale e, come si è accennato al precedente paragrafo, affianca con operazioni a medio decorso l'azione degli altri enti di credito industriale («I.M.I.» - «I.C.I.P.U.») specialmente nel settore della media e della piccola industria, avvalendosi della organizzazione periferica della Banca d'Italia.

La sua struttura, il suo funzionamento, la sua tradizione trentennale, lo hanno ormai confermato come ente alle dipendenze della Banca d'Italia, che in persona del Governatore ne ha la Presidenza e che, per suo mezzo, segue direttamente il mercato dei valori industriali.

Coerentemente a quanto esposto a pag. 26 della presente relazione, si ritiene, generalmente, che questo legame tra Banca d'Italia e Consorzio non urti contro nessun principio inerente alla speciale natura dell'Istituto di emissione, anche perchè alla gestione dell'ente Consorzio concorrono a maggioranza, attraverso gli organi deliberativi, gli altri Istituti partecipanti.

Tuttavia, pur con le accennate considerazioni e pur riconoscendo l'utilità della funzione assolta dal Consorzio in quanto diretta ad assicurare alle aziende industriali una sufficiente stabilità di credito collegata alla formazione e al mantenimento di scorte, al per-

fezionamento di impianti, e, in genere, all'incremento e miglioramento della produzione, con equa e decentrata distribuzione del suo apporto finanziario, si conferma l'avviso espresso in altra sede nel senso che i mezzi di impiego del Consorzio debbano essere tratti in prevalente misura dal collocamento dei suoi Buoni fruttiferi, o da altre fonti, e non dal risconto presso l'Istituto di emissione.

La facoltà di risconto dovrebbe, quindi, trovare nuovamente il suo limite in relazione al patrimonio consortile, anche per non fare assumere all'Istituto di emissione posizioni incompatibili con la sua natura, che si risolverebbero, sia pure indirettamente, nell'esercizio di una funzione creditizia a medio termine, non scevra da rischi, proprio quando l'Istituto stesso non può esercitare lo sconto diretto a breve termine, che la legge bancaria in vigore ha assegnato esclusivamente agli istituti di credito ordinario.

Istituto di Credito per le Imprese di Pubblica Utilità. — L'attività di questo Istituto di credito a lungo termine si svolge attraverso la concessione di mutui per una durata che va dai 20 ai 30 anni. L'elemento principale su cui si fonda la concessione stessa è la garanzia ipotecaria sugli impianti, per le imprese sovvenzionate, generalmente idroelettriche e telefoniche.

Nel passato esso ha svolto altresì attività di intermediazione tra il capitale estero e l'industria italiana, collocando prestiti su mercati stranieri.

Considerato che il suo titolo obbligazionario gode tanto all'interno quanto all'estero un meritato favore, si ritiene che l'Istituto possa continuare a svolgere nel sistema di credito industriale le medesime funzioni attuali di ente finanziatore per lo sviluppo delle massime imprese elettriche e telefoniche, che richiedono forti capitali e nelle quali è assai rilevante l'immobilizzo.

Per la natura ed il volume dei finanziamenti da accordare a tali imprese, sembra che all'I.C.I.P.U., possa essere affidato il compito dei finanziamenti stessi, per i quali si presta l'emissione di serie speciali di titoli obbligazionari a largo mercato.

Sarebbe purtuttavia necessario un coordinamento delle funzioni dell'Istituto con quelle dell'I.M.I., data la interferenza più volte lamentata nel campo comune di attività dei due Istituti (si veda l'interrogatorio del *dott. Cucchiarelli*).

Rimangono ora da esaminare i problemi inerenti al *credito industriale alla piccola e media industria*, avente carattere regionale e familiare.

Tale industria, che per l'economia del nostro Paese ha un'importanza economica ben maggiore di quella comunemente ammessa e che assorbe nel suo complesso un fortissimo contingente di mano d'opera, è spesso legata ai bisogni della zona in cui opera, ed anche quando il collocamento dei suoi prodotti avviene totalmente fuori della zona stessa (industria agrumaria, ceramiche, vetri soffiati, laterizi, filande, carni insaccate, pastifici ecc.) essa assume un carattere strettamente regionale, sia perchè vincolata nelle disponibilità di materie prime esistenti soltanto sul posto, sia per la mano d'opera specializzata, sempre del luogo, sia per i gruppi familiari che ne sono proprietari, generalmente possidenti del luogo, sia, infine, perchè i problemi inerenti alle industrie stesse sono studiati e risolti avendo sempre di mira l'economia della zona.

Sono in un certo senso aziende a dimensioni rigide, anche quando assumono la forma di società per azioni. Tener conto di tale carattere nel determinare le forme più adatte per l'esercizio del credito industriale a favore di dette aziende sembra sia indispensabile.

È chiaro che un istituto centralizzato incontra delle difficoltà nell'esame e nel controllo delle aziende stesse, giacchè l'accertamento della loro situazione si fonda più che su dati rilevabili tecnicamente, sulla conoscenza di situazioni locali. Inoltre l'importo medio unitario delle operazioni concesse a tali aziende, essendo non molto rilevante, il costo percentuale delle operazioni stesse diventa necessariamente elevato.

È appunto questa la ragione addotta per spiegare il lamentato scarso interesse dimostrato dall'Istituto Mobiliare Italiano nei confronti delle piccole e medie aziende, dovuto non tanto a deliberata volontà dell'I.M.I., quanto alla mancanza di convenienza, sia per l'I.M.I. stesso, sia per le aziende, di lavorare su operazioni poco remunerative per una parte, troppo costose per l'altra parte.

A questo proposito vi è chi auspica la costituzione di istituti di credito mobiliare a carattere regionale, ma a parte il costo di impianto di tali nuovi organismi, non si vede come nell'attuale momento essa possa essere realizzata; né da parte di privati, per la cospicua entità dei capitali necessari, né da parte dello Stato, che incontrerebbe forte resistenza da parte degli istituti di credito esistenti.

Altri consigliano un maggiore decentramento dell'I.M.I. con la creazione di numerose filiali dell'istituto, ma tale soluzione, comporterebbe per l'istituto un costo troppo rilevante, forse non sostenibile in rapporto al numero delle operazioni che potrebbero far capo ad ogni filiale, per cui sembra più fondata l'opinione di coloro che auspi-

cano una maggiore collaborazione fra gli istituti di credito mobiliare e le aziende di credito ordinario, le cui filiali decentrate potrebbero servire da intermediarie fra la clientela periferica e gli istituti sovventori.

Per quanto concerne la istituzione di sezioni speciali degli istituti di diritto pubblico, fortemente decentrati, si è già detto che essa non ha raccolto la unanimità dei pareri degli interpellati. Essa è comunque una soluzione già attuata per i banchi meridionali, sui risultati della quale non è possibile esprimere giudizi, essendosi l'esperienza appena iniziata. Qualora essa risulti positiva e si presenti la opportunità di estenderla ad altri istituti del genere, sarebbe conveniente che le nuove sezioni fossero sempre autorizzate di volta in volta dagli organi di vigilanza e che sia tenuto fermo il principio che esse devono provvedere alle domande di crediti, oltre che con i propri mezzi di dotazione, con l'emissione di titoli a medio termine e con la raccolta di depositi vincolati per un periodo superiore al tempo massimo stabilito per gli analoghi depositi presso le aziende di credito ordinario.

La istituzione di dette sezioni speciali può presentare i seguenti vantaggi;

1° il controllo e l'esame delle aziende da sovvenzionarsi si avvantaggerebbero dalla vicinanza delle filiali dell'istituto alle aziende stesse e dalla conoscenza più profonda delle particolari situazioni locali;

2° il lavoro inerente all'esecuzione delle operazioni si appoggerebbe esclusivamente alle filiali già esistenti dell'istituto sovventore, con notevole economia di spese.

Non è tuttavia da ritenere che il sistema proposto possa essere generalizzato. Esso va adattato alle situazioni locali ove la domanda per investimenti industriali assume qualche rilievo e la istituzione di sezioni speciali dei grandi istituti di diritto pubblico può essere iniziativa economicamente vitale.

§ 5. — *Provvista di fondi occorrenti per il finanziamento industriale.* — I mezzi tecnici per la raccolta dei fondi occorrenti alle operazioni di credito industriale sono i seguenti:

a) emissione da parte degli Istituti finanziatori di obbligazioni aventi scadenza corrispondente a quella delle operazioni stesse.

Tali obbligazioni possono essere garantite dal solo capitale e dai fondi di riserva dell'Istituto o anche da ipoteche; possono essere garantite da azioni di società costituite in gestione speciale; possono essere, infine, garantite dallo Stato, quando ricorrano particolari motivi di interesse generale.

Il loro rendimento, da fissarsi volta per volta in relazione alla situazione del mercato finanziario, può essere fisso e suscettibile di una maggiorazione attraverso la compartecipazione agli utili dell'azienda sovvenuta;

b) emissione di buoni fruttiferi a scadenza tale da non influire sulla raccolta del risparmio degli istituti di credito ordinario,

c) sottoscrizione di azioni e obbligazioni di imprese industriali da parte di privati risparmiatori;

d) assunzione di partecipazioni al capitale di aziende industriali da parte di istituti di credito mobiliare;

e) apporto di capitale straniero, sotto forma di concorso al capitale azionario delle imprese italiane o sotto forma di credito, da effettuarsi o mediante l'impiego in lire in Italia di pertinenza di stranieri o mediante il trasferimento diretto di valuta straniera da parte di capitalisti privati o mediante il collocamento da parte di enti italiani di obbligazioni in valuta estera sul mercato estero, o da parte di enti stranieri (società d'investimento) per conto di enti italiani.

Per quanto riguarda i problemi inerenti all'intervento del capitale estero nelle imprese italiane, si osserva che essi non possono essere esaminati che caso per caso, e soprattutto in rapporto agli accordi politici che ne costituiscono il presupposto indispensabile.

Poichè l'afflusso del risparmio nazionale alla ricostruzione industriale dovrà avvenire attraverso l'assorbimento e la diffusione di titoli azionari e di titoli ad interesse fisso, sono state avanzate nelle risposte ai questionari parecchie proposte per facilitare la circolazione dei titoli stessi.

Fra di esse merita particolare menzione quella dell'abolizione della nominatività dei titoli azionari, nonchè di alcune imposte, come la sovrimposta di negoziazione e l'imposta sui dividendi, ed infine di tutte le limitazioni oggi in vigore per il mercato di borsa ed in materia di costituzione e di aumento di capitale di società per azioni (1).

Considerato anzitutto che alcuni dei gravami fiscali lamentati sono stati recentemente già tolti o sensibilmente attenuati, e che molte disposizioni vincolative sono state soppresse, non si può negare che l'abolizione della nominatività costituirebbe una facilitazione apprezzabile, che costituisce condizione favorevole per l'afflusso del risparmio a nuove iniziative, in quanto il risparmio stesso sarebbe reso più ardito verso i nuovi investimenti.

(1) Per l'esame di siffatti auspicati provvedimenti si rimanda al cap. VIII di questo volume.

Altri auspicano un'incremento dell'attività borsistica, sopprimendo le disposizioni vincolative sui contratti di borsa e rendendo più spedite le operazioni.

Tuttavia, la materia delle agevolazioni di ogni genere, per incoraggiare l'acquisto e la trasferibilità dei titoli, pur essendo di innegabile importanza, non può essere risolutiva, fintantochè persistono i gravi motivi di incertezza sulla futura redditività delle imprese e sul regime di proprietà, che tende ad essere radicalmente mutato dalle varie proposte di nazionalizzazione delle industrie.

La materia fiscale relativa alla gestione delle imprese (R.M., imposta sul patrimonio e tasse di negoziazione azioni) ed alla circolazione dei titoli, dovrà senza dubbio essere riveduta, ma in condizioni di maggiore equilibrio economico ed anche in rapporto a determinate industrie, specialmente quelle strumentali.

Circa il collocamento dei titoli azionari ed obbligazionari, vi è chi afferma che il ricorso al risparmiatore debba essere diretto e vi è invece chi consiglia di continuare nell'attuale sistema, basato sulla intermediazione delle aziende di credito. Il problema non sembra rivesta particolare importanza, in quanto non solo i due sistemi possono coesistere e completarsi, seguendo l'una o l'altra forma a seconda delle situazioni ambientali, ma non sembra neanche possibile che l'emissione diretta di titoli possa effettuarsi dalle imprese senza il concorso dei servizi tecnici forniti dalle aziende di credito.

Da parte di alcuni si giudica che la molteplicità di titoli e di istituti di credito mobiliare possa riuscire pregiudizievole al loro collocamento. Non sembra, giacchè i titoli a raggio nazionale, come quelli dell'I.M.I. e dell'I.C.I.P.U., hanno già un largo e favorevole mercato, che non potrà essere compromesso dalla concorrenza; quelli da emettersi dalle sezioni speciali degli istituti di credito di diritto pubblico secondo quanto esposto precedentemente, avranno un mercato prevalentemente locale.

In ordine alla possibilità per gli istituti di credito ordinario di concorrere al capitale degli enti affiliati di credito industriale, vi è chi teme che i fondi raccolti con il credito ordinario possano essere utilizzati per il credito a medio termine.

Si tratta di una questione di misura; quando il concorso al capitale in parola sia di modesta entità, da non compromettere la liquidità dell'azienda di credito ordinario, non si vede perchè esso non debba essere consentito.

Vi è però un punto, in materia di rapporti fra l'istituto di credito ordinario e l'ente affiliato di credito industriale, sul quale occorrerà essere rigorosi, impedire cioè che il risparmio a breve termine raccolto

dall'azienda di credito ordinario sia deviato, attraverso la sezione speciale, in impieghi non consentiti dalla natura di tali fondi. Poichè, per i rapporti intercorrenti fra il personale dirigente della banca madre e quello dell'ente affiliato, il travaso delle disponibilità può avvenire agevolmente con l'accensione di conti correnti e col risconto di portafoglio industriale presso l'istituto di credito ordinario, occorre che siano sanciti opportuni divieti e limitazioni in tali rapporti e che il controllo della vigilanza in questo campo sia assiduo e sostanziale, trattandosi di disposizioni che si prestano facilmente ad essere eluse.

Occorrerà cioè confermare il criterio regolatore della legge bancaria, che concordemente viene tuttora considerato come pilastro fondamentale del sistema del credito, non solo dagli studiosi, ma anche da banchieri, che pure in un primo tempo ebbero ad avversarlo.

Tale separazione dovrà, per converso, essere sancita anche con il divieto da parte degli istituti o sezioni di credito mobiliare di compiere operazioni di credito a breve scadenza ed a rientro entro l'anno, che sono di pertinenza del credito ordinario.

Per quanto riguarda la questione del possesso di azioni da parte di istituti di credito mobiliare, l'opinione prevalente dei relatori è che non se ne possa sancire l'esclusione sia perchè il concorso al capitale dell'azienda è anch'esso una forma di finanziamento industriale, tipica degli istituti di credito mobiliare, sia perchè l'assunzione di azioni da parte dell'istituto deve molto spesso, per necessità tecniche, essere combinata con la concessione del credito.

Ciò considerato, occorre soffermarsi, prima di chiudere il presente capitolo, sulle possibilità esistenti nell'attuale momento economico, di raccogliere dal risparmio nazionale, attraverso l'emissione di titoli azionari ed obbligazionari, i fondi occorrenti per la ricostruzione industriale.

Lasciando da parte, per il momento, il concorso di capitale estero, subordinato, come detto più sopra, ad accordi politici in gran parte dipendenti dalla situazione dei mercati internazionali di capitali e dal verificarsi di eventi oggi non prevedibili, le possibilità da parte dei privati risparmiatori italiani di fornire il fabbisogno finanziario delle imprese industriali appaiono inadeguate al fabbisogno stesso, a causa della ridottissima capacità di risparmio del nostro paese.

§ 6. — *Conclusioni.* — I. L'attuale organizzazione nel settore del credito industriale andrebbe ulteriormente sviluppata per adeguarsi agli attuali bisogni delle aziende.

2. Ai massimi organismi di finanziamento industriale esistenti: Istituto Mobiliare Italiano (I.M.I.) e Istituto di Credito per le Imprese di Pubblica Utilità (I.C.I.P.U.) si sono aggiunti in questi ultimi mesi: la « Medio-Banca », la Sezione di Credito Industriale del Banco di Napoli e la Sezione di Credito Industriale del Banco di Sicilia.

3. L'opera di tali organismi, sorti sotto la pressione delle circostanze, potrebbe essere integrata con la costituzione, quando fosse richiesta, di altre sezioni di credito industriale presso gli altri istituti di credito di diritto pubblico.

4. Alle operazioni di credito industriale diretto deve rimanere in tutto estraneo l'istituto di emissione, salvi, beninteso, i provvedimenti, i controlli e la vigilanza che ad esso spettano come supremo regolatore del sistema bancario italiano.

5. Gli istituti di credito mobiliare che sono emanazioni di istituti di credito ordinario potrebbero dedicarsi prevalentemente ai finanziamenti industriali a favore della piccola e media industria avente carattere regionale.

6. Norme rigorose dovrebbero essere dettate per tali istituti allo scopo di eliminare il pericolo d'interferenze fra la gestione di credito ordinario e quella di credito industriale, in modo da mantenere integro il principio informatore dell'attuale legge bancaria confermato ed affinato dall'esperienza.

7. Gli istituti di credito ordinario potranno fiancheggiare l'opera degli istituti di credito mobiliare con operazioni di prefinanziamento.

8. Per la ricostruzione delle industrie che richiedono capitali ingentissimi, quali ad es. l'elettrica, radiofonica, telefonica ed alberghiera, occorrerà completare il complesso delle misure tendenti alla provvista dei mezzi occorrenti con accordi che assicurino l'intervento di capitale estero, non escludendo la forma di partecipazione al capitale d'impresa.

9. Sarà opportuno, fra tanto, che si prenda in esame la legislazione emanata in questi ultimi due anni in materia di credito industriale, allo scopo di unificarla in un provvedimento unico che regoli *ex novo* la materia stessa, in modo che sia ribadito il criterio economico che subordina la concessione del credito alla produttività degli investimenti, tenendo perciò nettamente separato il campo delle attività che per ragioni speciali hanno bisogno del contributo statale; da quelle che sono in grado di attingere al credito bancario a condizioni normali.

ALLEGATI

ALLEGATO A

L'ISTITUTO MOBILIARE ITALIANO (I.M.I.) NEL PERIODO 1932-33/1944-45 (*)

1. - **PREMESSA.** — La creazione dell'I. M. I. si collega con le vicende economico-finanziarie seguite alla crisi del 1929, che, con il rallentamento delle attività produttive, si ripercosse anche nel settore bancario cagionando situazioni di immobilizzo, dovute sia alle ampie concessioni di credito, sia alle cospicue partecipazioni delle banche nelle industrie durante il periodo di espansione; situazioni che costituivano ostacolo assai grave al proseguimento dell'esercizio del credito da parte delle banche.

Dalla necessità, pertanto, di evitare ulteriori perturbamenti derivanti dal perdurare di un tale stato di cose, venne attuandosi la direttiva di operare una separazione delle operazioni di credito a breve termine, per le quali è più propria l'attrezzatura delle banche di credito ordinario, da quelle a medio termine, affidate all'Istituto mobiliare italiano, il quale integrava così l'organizzazione creditizia esistente, concorrendo al sostegno della compagine industriale nel particolare momento.

Successivamente, con la disciplina introdotta dalla riforma bancaria del 1936, venivano attribuite all'I. M. I. più ampie funzioni, anche in rapporto con i previsti gradualissimi sviluppi dell'economia nazionale per l'incremento dell'industria, specie, in prosieguo di tempo, nei riflessi della preparazione bellica. Con l'entrata in vigore delle nuove norme, l'I. M. I., assumendo l'esercizio del credito a lungo termine — che portò allo scioglimento della Sezione finanziamenti industriali dell'I. R. I. e alla costituzione in sua sezione autonoma del Consorzio per sovvenzioni su valori industriali (1) — è divenuto il massimo organo nel settore del credito mobiliare. Tale carattere ha assunto portata di maggior rilievo con l'estensione della sua attività anche nel campo in cui già operava l'Istituto per il credito navale, sciolto ed incorporato nell'I. M. I.

2. - **Legislazione.** — L'I. M. I. è stato istituito con R. decreto-legge 13 novembre 1931, n. 1398 (convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 1932, n. 1581), sotto forma di ente di diritto pubblico con il capitale di L. 551,1 milioni rappresentato da 5511 quote di L. 100.000 ciascuna in titoli nominativi.

(*) A cura del dott. *Raffaele Locatelli*.

(1) Come noto, in seguito all'emanazione del decreto luogotenenziale 4 gennaio 1945, n. 1, il Consorzio ha cessato di costituire una sezione autonoma dell'I. M. I. Con lo stesso provvedimento è stata inoltre disposta la esclusione dai poteri del Governatore della Banca d'Italia di quelli inerenti la presidenza dell'I. M. I., attribuitigli dal R. decreto-legge 12 marzo 1936, n. 376 (art. 4), cessazione che era peraltro di fatto avvenuta con la istituzione della gestione commissariale, cui l'I. M. I. è stato sottoposto con decreto luogotenenziale 31 agosto 1944.

Detto capitale è stato sottoscritto per quasi la metà dalla Cassa depositi e prestiti e per il resto da casse di risparmio e da altri istituti di credito e assicurativi (1).

Autorizzato dapprima a concedere mutui ad imprese industriali, di durata non superiore a 10 anni, e ad emettere obbligazioni portanti interesse annuo con o senza speciali garanzie, con il R. decreto-legge 12 marzo 1936, n. 376, concernente le nuove norme per l'esercizio del credito mobiliare, il predetto limite è stato portato a 20 anni elevandosi correlativamente l'ammortizzo delle obbligazioni da emettere ad un periodo non inferiore a 10 e fino alla durata massima di 20 anni (2).

Più recentemente l'I. M. I. è stato anche autorizzato (R. D. L. 2. giugno 1946, n. 491) ad emettere buoni fruttiferi con scadenza non inferiore a sei mesi e non superiore ad un anno. Nel contempo è stato abolito l'accennato limite inferiore di durata delle obbligazioni e l'importo massimo delle emissioni è stato fissato in misura pari a 15 volte quello del capitale sottoscritto e delle riserve (precedentemente il valore delle obbligazioni emesse, assieme ad ogni altro impegno dell'ente, non doveva superare il decuplo del capitale sottoscritto).

In tal modo l'I. M. I. ha assunto — dopo il superamento della crisi industriale — il compito di favorire gli sviluppi della vita economica nazionale attraverso la concessione di finanziamenti destinati a perfezionare e a potenziare gli strumenti di produzione.

A questo fine l'I. M. I., nel 1938, in armonia con i voti manifestati dagli organi competenti (3) aveva definito accordi con le tre banche di interesse nazionale, e successivamente con i cinque istituti di credito di diritto pubblico, per un'attiva collaborazione da esplicarsi mediante segnalazione delle domande di finanziamento delle industrie operanti nelle zone d'influenza delle singole aziende di credito.

Tale programma di intesa e collaborazione non era però sufficiente a soddisfare le richieste di finanziamento industriale trattandosi spesso di sorreggere iniziative che presentavano delle incognite sulla economicità dell'impresa (4), ma che andavano tuttavia considerate con un certo interesse dal punto di vista della nuova politica di indipendenza economica.

Pertanto, in forza del R. decreto-legge 5 settembre 1938, n. 1480 (convertito nella legge 2 febbraio 1939, n. 447), è stata creata in seno all'I. M. I. una separata gestione per il finanziamento di operazioni ai fini di che sopra, riguardanti le iniziative autarchiche nuove, presentanti rischi speciali. Con lo stesso provvedimento è stata correlativamente autorizzata la emissione, con garanzia dello Stato, di una serie speciale di obbligazioni 5 %, fino all'importo

(1) Nell'assemblea dei partecipanti, tenutasi il 18 febbraio 1946, è stato deliberato l'aumento del capitale dell'istituto a 1.102 milioni.

(2) In dipendenza del nuovo provvedimento legislativo sono state apportate allo statuto dell'I. M. I. le opportune modificazioni, approvate con decreto 28 maggio 1936, n. 957.

(3) La corporazione della previdenza e del credito aveva infatti espresso « il voto che alle esigenze del credito a breve termine, connesso con l'attuazione dei piani autarchici, dovessero provvedere le aziende di credito che raccolgono risparmio a breve termine e che (esclusa la convenienza di dar vita a nuovi speciali organismi) le esigenze del credito a medio e a lungo termine fossero di regola soddisfatte attraverso l'I. M. I. ».

(4) Poichè le operazioni dell'I. M. I. venivano effettuate unicamente con le disponibilità provenienti dal collocamento delle ordinarie obbligazioni non assistite dalla garanzia statale, ogni pratica relativa alla concessione di mutuo era dagli organi dell'istituto — per la completa aderenza alle norme statutarie — sempre subordinata ai presupposti di efficienza patrimoniale, capacità tecnica, ampiezza di reddito e capienza delle aziende richiedenti il fido.

nominale di 50 milioni, rimborsabili entro il termine massimo di 20 anni, denominate « obbligazioni I. M. I. autarchia economica nazionale ». Detto importo è stato poi elevato a 150 milioni con la legge 21 maggio 1942, n. 567.

Altra separata gestione dotata di apposito fondo di riserva (1) è stata pure costituita per il finanziamento di imprese aventi un fine autarchico — riconosciuto tale dal Comitato consultivo dell'Istituto — od anche indirettamente valevoli a rafforzare l'indipendenza economica nazionale, quando fossero specialmente attuate da aziende che avessero già raggiunto una certa efficienza, ma impossibilitate a fornire le garanzie richieste per le ordinarie operazioni.

Conseguentemente, le operazioni effettuate dall'I. M. I. per la realizzazione dei piani autarchici, si possono distinguere in tre specie:

1) mutui ordinari a favore di imprese efficienti, regolati dalle stesse norme e assistiti dalle stesse garanzie proprie delle altre operazioni normali dell'Istituto, concessi con i mezzi provenienti dalle ordinarie emissioni obbligazionarie;

2) mutui a favore di nuove iniziative presentanti rischi speciali e da concedersi sulle disponibilità provenienti dalle obbligazioni della serie « autarchia economica nazionale ». Il rischio di tali operazioni viene assunto dallo Stato attraverso la garanzia in favore delle dette obbligazioni;

3) mutui a favore di altre iniziative che non offrano i requisiti di garanzia necessari alla stregua delle operazioni ordinarie. Tali mutui sono effettuati con disponibilità provenienti dall'emissione di ordinarie obbligazioni, ma il loro rischio è coperto dall'apposito fondo di riserva.

Successive norme, volte al perfezionamento dell'organizzazione del credito a medio e lungo termine, hanno portato ad una ulteriore estensione delle attribuzioni dell'I. M. I.

Mentre infatti con la legge 27 novembre 1939, n. 1780, venivano riservate all'I. M. I. e al Consorzio sovvenzioni su valori industriali le operazioni di finanziamento dell'Ente nazionale per le Tre Venezie inerenti il rilievo dei beni altoatesini, l'opportunità di attuare una ulteriore semplificazione degli organismi operanti nel campo del credito a medio e a lungo termine, ha portato all'emanazione della legge 21 maggio 1940, n. 657, relativa allo scioglimento dell'Istituto per il credito navale ed al passaggio delle sue attività e passività all'I. M. I., nonchè al trasferimento a quest'ultimo od al Consorzio sovvenzioni — secondo la competenza — delle facoltà, diritti e privilegi spettanti al detto ente (2).

Le operazioni di credito navale — quali operazioni di credito a medio termine — hanno resa quindi ancora più stretta la collaborazione già in atto fra l'I. M. I. e il Consorzio, ai quali l'industria armatoriale ha fatto ricorso per le proprie occorrenze finanziarie, a seconda della natura delle operazioni da porre in essere: al Consorzio per quelle provvisorie, all'I. M. I. per i mutui di lunga durata (3).

(1) Costituito con la partecipazione del Consorzio sovvenzioni e, per la maggior parte, della Banca d'Italia. L'importo iniziale di tale fondo ascendeva a circa 22 milioni, di cui 5 milioni versati dall'I. M. I. e 5 dal Consorzio.

(2) Con il già citato R. D. L. 2 giugno 1946, n. 491, l'IMI è stato autorizzato a costituire una sezione autonoma per le operazioni di credito navale. Alla formazione del capitale di essa potranno partecipare anche enti diversi dai sottoscrittori del capitale dell'Istituto.

(3) Con l'assegnazione del nuovo settore di attività sono state apportate conformi modificazioni allo statuto dell'I. M. I. con R. decreto 25 novembre 1940, n. 1055, contenente altresì le norme di attuazione circa lo scioglimento dell'I. C. N.

Fra le disposizioni legislative concernenti l'I. M. I. giova pure ricordare la legge 30 ottobre 1940, n. 1571, recante norme per agevolare alle aziende di credito lo smobilizzo di eventuali impieghi a lungo termine allo scopo di assicurarne il maggior grado di liquidità. Con detto provvedimento il Consorzio sovvenzioni e, in linea subordinata, l'I. M. I. sono stati autorizzati a concedere finanziamenti ad aziende di credito mediante costituzione in pegno di delegazioni sulle sovrimposte comunali e provinciali, annualità e contributi governativi, nonchè mandati emessi da amministrazioni dello Stato.

Ad un nuovo settore l'I. M. I. è stato inoltre chiamato a prestare la sua attività con R. decreto-legge 19 luglio 1941, n. 865 (convertito nella legge 5 dicembre 1941, n. 1410), che lo ha autorizzato, insieme con il Consorzio sovvenzioni, a concedere mutui all'industria cinematografica, qualora se ne fosse manifestata la necessità, per assicurare l'incremento della produzione nazionale. Lo stesso provvedimento ha previsto, per le operazioni del genere, la concessione della garanzia statale sino al limite di 100 milioni, con modalità da stabilirsi in apposite convenzioni fra il Ministero per le finanze e gli enti finanziatori (1). A dare svolgimento alle operazioni di cui al citato decreto sono stati singolarmente autorizzati, con decreto del Capo del Governo del 10 novembre 1941, tanto il Consorzio sovvenzioni che l'I. M. I.: il primo per le operazioni destinate a provvedere ai bisogni straordinari della produzione, il secondo per quelle destinate al perfezionamento tecnico e allo sviluppo degli impianti.

Finalmente, con la legge 12 febbraio 1942, n. 100, è stata data al Ministro per le finanze l'autorizzazione di concedere con propri decreti la garanzia dello Stato a favore tanto dell'I. M. I. che del Consorzio sovvenzioni, per i crediti derivanti da operazioni di finanziamento riconosciute di eccezionale pubblico interesse. Il Ministro è stato altresì facoltizzato a stipulare con i detti istituti le convenzioni eventualmente necessarie per le citate operazioni.

Tale provvedimento ha avuto di mira l'ampliamento dell'attività dell'I. M. I. per inserire nell'azione dello Stato i compiti previsti in linea di massima nella legge istitutiva, per la quale la concessione della garanzia statale era limitata a determinate emissioni obbligazionarie.

3. - *Cenni sull'attività dell'I. M. I.* — Dall'esame della legislazione interessante la disciplina del credito mobiliare e che contrassegna l'evoluzione dell'I. M. I., si può desumere come l'attività dell'Ente nel decennio in esame sia passata attraverso tre principali periodi di sviluppo:

un primo periodo, che va fino alla riforma bancaria del 1936, durante il quale l'opera dell'Istituto è stata essenzialmente esplicata mediante operazioni destinate al riassetto finanziario delle aziende industriali, che ad esso ricorrevano per il consolidamento delle passività da cui erano gravate;

un secondo periodo, che va dal 1937 allo scoppio della guerra, nel quale l'I. M. I. è stato chiamato a svolgere nuovi compiti sul piano della politica autarchica perseguita dallo Stato;

(1) Tali convenzioni sono state stipulate ed approvate con decreto del Ministro per le finanze 3 dicembre 1941, con il quale è stato, fra l'altro, previsto che le operazioni dovessero essere preventivamente autorizzate dal Ministero della cultura popolare — di concerto con quello delle finanze — sentito un Comitato tecnico-consultivo composto di tre membri, di cui uno designato dagli istituti finanziatori e uno da ciascuno dei detti Ministeri.

un terzo periodo, in cui l'attività dell'Ente, con l'entrata in guerra dell'Italia, è stata diretta a dare « assoluta preferenza e cure particolari alle domande di mutuo aventi per obiettivo il perfezionamento degli strumenti industriali direttamente destinati alla produzione di mezzi bellici ed al raggiungimento delle finalità autarchiche in quei settori che maggiormente contribuiscono a soddisfare le necessità della nazione in guerra » (1).

4. - *Le operazioni di impiego.* — L'attività finanziaria d'impiego è stata svolta dall'I. M. I. con regolarità fino all'esercizio 1942-43, subendo poi le inevitabili conseguenze delle vicende politiche e militari susseguitesi dalla seconda metà dell'anno 1943. Al termine dell'indicato esercizio 1942-43 il totale delle operazioni perfezionate durante undici anni era di 5538 milioni a fronte di richieste per 11.756 milioni.

La limitata percentuale delle concessioni rispetto alle richieste (47 %) è da attribuirsi ai criteri adottati dall'Istituto nella istruttoria delle domande, intesi ad assicurare assistenza finanziaria ad ogni categoria industriale, ma altresì a contemperarne le esigenze con la tutela degli interessi degli obbligazionisti e ad effettuare le concessioni in armonia con le direttive statali.

Nell'allegata tabella sono riportate in dettaglio le cifre corrispondenti alle richieste e concessioni di mutui nel periodo in esame. Dal loro andamento si rileva come l'ammontare dei mutui accordati presenti nei primi quattro esercizi una progressiva diminuzione, con il minimo di 37 milioni nel 1935-36. A partire da tale anno si manifesta una tendenza opposta con il massimo divario tra il 1941-42 e il 1942-43 per maggiori concessioni di mutui in quest'ultimo esercizio per 769 milioni di lire, rivolti anche ai finanziamenti nel settore delle industrie belliche e in parte minore anche a decentramenti e sistemazioni effettuate allo scopo di rendere gli impianti stessi meno esposti alle offese belliche.

I dati sull'esercizio 1943-44 mostrano invece una contrazione, in rapporto alla nuova situazione politico-militare.

Un'ulteriore sensibile diminuzione, per 337,3 milioni si rileva nell'esercizio 1944-45 in dipendenza dei maggiori rimborsi in confronto ai nuovi mutui concessi. I primi ascsero infatti a oltre 445 milioni di lire, mentre le operazioni perfezionate, in numero di tre, ammontarono a soli 108 milioni.

Il numero totale dei mutui stipulati a tutto il 31 marzo 1945 ascendeva a 359 ed era così suddiviso. (2) :

mutui fino a	L.	100.000	n.	10
» » »	»	500.000	»	90
» » »	»	1.000.000	»	47
» » »	»	5.000.000	»	108
» » »	»	10.000.000	»	32
» » »	»	25.000.000	»	19
» » »	»	50.000.000	»	15
» » »	»	100.000.000	»	13
» oltre	»	100.000.000	»	25
			Totale n.	359

(1) Relazione I. M. I. sull'esercizio 1941-42.

(2). Secondo dati forniti direttamente dall'IMI.

TAVOLA XXXI

Dati sulle richieste e concessioni di mutui.
(Esercizi dal 1° aprile al 31 marzo successivo).
(in milioni di lire)

	1932-33	1933-34	1934-35	1935-36	1936-37	1937-38	1938-39	1939-40	1940-41	1941-42	1942-43	1943-44	1944-45
<i>Domande di mutuo presentate:</i>													
a) per nuovi impianti e nuove iniziative industriali (ampliamenti e trasformazioni)	46	44	15	7	118	111	470	516	860	1.800	1.825		
b) per operazioni finanziarie diverse ed imprecisate	89	11	—	48	93	55	—	8				1.050	1.164
c) per fornire mezzi per il consolidamento di passività	2.258	372	126	309	200	121	186	58	73	190	870		
d) per sopprimere a deficienze di capitale circolante	412	39	87	49	53	151	59	56					
TOTALE.....	2.805	466	228	413	534	439	715	638	933	1.990	2.695	1.050	1.164
<i>Mutui:</i>													
a) concessi nell'esercizio	558	204	128	37	170	240	432	506	614	940	1.709	504	108
b) rimborsi	—	—	134	—	139	—	95	—	—	—	—	—	—
c) saldo dell'esercizio..	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
d) in essere a fine esercizio.....	532	627	621	535	565	712	1.048	1.457	2.277	2.982	4.256	4.132	3.795

(1) Uguale alla differenza tra le nuove operazioni stipulate e trasferite all'IRI nel corso dell'esercizio (982) e quelle dei rimborsi di capitale (162).

L'importo dei mutui in essere alla stessa data per 3.795,2 milioni di lire, risultava così composto, in milioni di lire:

mutui ordinari (compresi quelli di credito navale)	176	per L. 3.401,9
mutui gestione speciale « Autarchia » p/c/ dello Stato o garantiti dallo Stato (R. decreto-legge 5 settembre 1938, n. 1480; legge 12 febbraio 1942, n. 100)	13	» » \ 355,1
mutui assistiti dalla riserva speciale col concorso della Banca d'Italia e del Consorzio per Sovvenzioni su valori industriali	13	» » 38,2
TOTALE...	<u>202</u>	<u>3.795,2</u>

Circa le domande di mutui, mentre quelle relative al consolidamento di passività, da un massimo di 2.258 milioni nel primo esercizio vanno via via diminuendo fino ad annullarsi, quelle per nuovi impianti e nuove iniziative industriali passano da 46 milioni nel 1932-33 al massimo di 1825 milioni nel 1942-43 con il minimo di 7 milioni nel 1935-36. Siffatto andamento è in rapporto con l'evoluzione dei compiti dell'I. M. I., che ha dovuto in principio fronteggiare le richieste inerenti alla sua funzione istituzionale destinata al risanamento delle industrie e successivamente provvedere alla realizzazione dei programmi di ampliamenti industriali anche nei riflessi della preparazione bellica.

L'esercizio 1943-44, a causa delle accennate vicende politico-militari, è caratterizzato dalla quasi totale mancanza di nuove richieste di finanziamento e del ritiro o abbandono di molte fra quelle precedentemente avanzate, anche se già accolte. Le richieste afferenti il 1944-45, in 1164 milioni, erano in corso d'istruzione a fine esercizio limitatamente a 959 milioni e riguardavano quasi tutte richieste fatte in relazione ai provvedimenti legislativi concernenti provvidenze per regolare il riassetto della vita civile e la ripresa economica della nazione, nonchè la concessione di anticipazioni alle aziende elettriche (DD. LL. 1° novembre e 15 novembre 1944, numeri 367 e 397).

5. - *Operazioni di provvista.* — Per il raggiungimento dei suoi scopi, consistenti nelle concessioni di mutui e nell'assunzione di partecipazioni azionarie (previste dallo statuto) in imprese private nazionali, nonchè nel compimento di ogni altra operazione consentita dai provvedimenti legislativi posteriori alla costituzione, l'IMI è stato autorizzato a provvedere, oltre che con il proprio capitale, anche con i mezzi provenienti dalla emissione di speciali titoli o di obbligazioni che si possono classificare come segue:

a) titoli rappresentativi della proprietà di speciali gruppi di valori pubblici e privati, i quali danno diritto a frutti corrispondenti a quelli del gruppo di valori che rappresentano;

b) obbligazioni fruttifere di un interesse annuo e di una partecipazione ai dividendi di speciali gruppi di valori (esclusivamente azionari) di cui l'Ente conserva la proprietà;

c) obbligazioni portanti semplicemente un interesse annuo, con o senza speciali garanzie, da emettersi per la concessione di mutui o gestioni fiduciarie speciali;

d) obbligazioni di serie speciali relative a determinate operazioni per le quali, rilevato il carattere « di eccezionale pubblico interesse », può essere accordata la garanzia statale.

Di tutte queste specie di obbligazioni sono stati emessi solo tipi ad interesse fisso, suddivisi in diverse serie a saggi differenziati, secondo la possibilità di collocamento sul mercato.

Nella tavola che segue sono esposti i valori delle obbligazioni in circolazione a fine di ogni esercizio insieme con quelli dei mutui in essere alla stessa data

TAVOLA XXXII

	Mutui in essere a fine esercizio	Obbligazioni in essere a fine esercizio	% delle obbligazioni sui mutui
1932-33	532	180	0,34
1933-34	627	524	0,84
1934-35	621	440	0,71
1935-36	535	341	0,64
1936-37	565	506	0,90
1937-38	712	545	0,77
1938-39	1.048	881	0,84
1939-40	1.457	1.133	0,78
1940-41	2.277	1.621	0,71
1941-42	2.982	2.529	0,85
1942-43	4.256	3.716	0,87
1943-44	4.132	4.128	0,99
1944-45	3.795	3.699	0,97

Dal confronto è facile rilevare in linea di massima un divario quasi costante fra i mutui e le emissioni obbligazionarie; divario che, elevato solo nel primo anno, si aggira nei successivi intorno a $\frac{1}{4}$ del valore monetario dei fondi raccolti e distribuiti, ad eccezione degli ultimi due esercizi in cui i valori delle due specie sono su cifre presso a poco equivalenti; ciò per il fatto che mentre l'entità dei mutui è stata nel biennio molto ridotta, alle erogazioni l' I. M. I. ha sopperito mediante i rimborsi fatti su quelli in essere; rimborsi affluiti con larghezza sia per l'abbondanza di denaro, sia in seguito alla forzata liquidazione di scorte e materie prime da parte di talune aziende.

6. - *Elenco dei provvedimenti legislativi.*

R. D. L. 13-11-1931, n. 1398	G. U. del 18-11-1931, n. 266.
Legge 15-12-1932, n. 1581	» » 19-12-1932, » 291.
R. D. L. 12- 3-1936, n. 376	» » 16- 3-1936, » 63.
R. D. 28- 5-1936, n. 957	» » 4- 6-1936, » 129.
Leggi 18- 1-1937, n. 169	» » 4- 3-1937, » 53.
R. D. L. 5- 9-1938, n. 1480	» » 28- 9-1938, » 222.
Legge 2- 2-1939, n. 447	» » 16- 3-1939, » 64.
Legge 27-11-1939, n. 1780	» » 12-12-1939, » 287.
Legge 21- 5-1940, n. 657	» » 28- 6-1940, » 151 suppl.

Legge 30-10-1940, n. 1571	G. U. del 23-11-1940, n. 274.
R. D. L. 25-11-1940, n. 1955	» » 10- 2-1941, » 35.
R. D. L. 19- 7-1941, n. 865	» » 30- 8-1941, » 204.
Legge 5-12-1941, n. 1410	» » 2- 1-1942, » 1.
Legge 12- 2-1942, n. 100	» » 5- 3-1942, » 53.
Legge 21- 5-1942, n. 567	» » 9- 6-1942, » 135.
D. luogotenenziale 31 agosto 1944. ...	» » 2-12-1944, » 29.
D. luogotenenziale 1º novembre 1944, n. 367.	» » 14-12-1944, » 94.
D. luogotenenziale 15 novembre 1944, n. 397.	» » 2- 1-1945, » 1.
D. luogotenenziale 4 gennaio 1945, n. 1.	» » 9- 1-1945, » 4.
R. D. L. 2 giugno 1946, n. 491	» » 10- 6-1946, » 133-6.

RECENTI PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI PER IL CREDITO INDUSTRIALE

La *Gazzetta Ufficiale* (ediz. spec.) n. 133-3 del 10 giugno ha pubblicato il D. legislativo luogotenenziale 8 maggio 1946, n. 449, che autorizza l'Istituto Mobiliare Italiano (I. M. I.), anche in deroga alle norme di legge e di statuto, che lo regolano, a concedere finanziamenti, entro il limite di 3 miliardi di lire, ad imprese industriali che non abbiano la possibilità di avvalersi, in tutto o in parte, delle provvidenze stabilite dal D. legislativo Luogotenenziale 1° novembre 1944, n. 367, al fine di consentire alle imprese stesse il ripristino, la conversione e la continuazione della propria attività con riguardo all'interesse generale ed a particolari necessità di carattere economico e sociale.

I finanziamenti di cui sopra sono autorizzati con decreti del ministro per il tesoro, di concerto con quello per l'industria e commercio, sulla proposta del comitato di cui all'art. 3 del predetto D. legislativo luogotenenziale 1° novembre 1944, n. 367, integrato da un rappresentante dell'Istituto per la ricostruzione industriale (I. R. I.) e da un rappresentante del ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Il comitato in parola delibera sulle modalità di esecuzione e su tutte le condizioni dei finanziamenti, ivi compresa la durata e la misura degli interessi ed eventuali provvigioni all'I. M. I. da corrispondere sui finanziamenti stessi.

A prescindere dalle particolari garanzie che verranno decise per i singoli finanziamenti dal comitato, ai crediti derivanti dai finanziamenti stessi si intendono applicabili le disposizioni dell'art. 7 e dei due primi capoversi dell'articolo 9 del Decreto-legge luogotenenziale 1° novembre 1944, n. 367, di cui sopra (privilegio sugli immobili, sugli impianti, sulle concessioni e su ogni loro pertinenza, sui brevetti di invenzioni industriali, sui macchinari ed utensili dell'azienda finanziata, comunque destinati al suo finanziamento ed esercizio, nonchè sulle somme a qualunque titolo dovute alle aziende dallo Stato).

I finanziamenti in argomento costituiscono una gestione speciale dell'I. M. I. per conto dello Stato, all'infuori delle operazioni comportanti la responsabilità patrimoniale dell'Istituto. Tale gestione è regolata da un'apposita convenzione che sarà stipulata tra il Ministero del tesoro e l'I. M. I. e che detterà, tra l'altro, le norme per la fornitura da parte del tesoro dello Stato dei fondi necessari per l'esecuzione dei finanziamenti.

I finanziamenti di cui sopra e tutti i provvedimenti, contratti, usi e formalità relative alle operazioni stesse ed alla loro esecuzione ed estinzione sono esenti da qualsiasi tassa, imposta e tributo presente e futuro, spettante sia allo Stato sia agli enti locali, ad eccezione della tassa di bollo sulle eventuali cambiali nella misura fissa di 0,10 ogni mille.

È stato posto in rilievo, in riferimento ai suindicati decreti, come la via tracciata dal Decreto-legge luogotenenziale 1° novembre 1944, n. 367, non possa essere percorsa per tutte le aziende. In alcuni casi e per alcuni specifici settori dell'industria — quale quello meccanico in genere e quello aeronautico

(1) « Informazioni per il commercio estero » dell'I. C. E., n. 24.

in particolare — la questione dei finanziamenti, sia di ripristino che di riconversione, assume particolari caratteristiche, in relazione agli oneri diretti ed indiretti concernenti le maestranze e la loro sistemazione e, soprattutto, in relazione ai rischi connessi ad un certo avvenire industriale e reddituale che ha portato all'emanazione del Decreto-legge luogotenenziale 8 maggio 1946, n. 449 (1).

Circa il riparto dei primi 3 miliardi stanziati, sono state riportate (2) le seguenti cifre: S. A. Ernesto Breda di Milano, 500 milioni; Officine Meccaniche Reggiane con sede a Milano, 300 milioni; Isotta Fraschini di Milano, 300 milioni; S. A. Macchi di Milano e di Varese, 170 milioni; Soc. Costruzioni Meccaniche « Curasa » di Marina di Pisa, facente parte del Gruppo Fiat, 170 milioni.

Successivamente la *Gazzetta Ufficiale* n. 140 del 26 giugno ha pubblicato il Decreto-legge luogotenenziale 2 giugno 1946, n. 524, con cui il limite dei finanziamenti di cui al precedente Decreto-legge luogotenenziale 8 maggio 1946, n. 449, è stato elevato da 3 a 8 miliardi.

Infine, la *Gazzetta Ufficiale* n. 147 del 4 luglio ha pubblicato il Decreto-legge luogotenenziale 2 giugno 1946, n. 562, con cui il limite delle anticipazioni autorizzate ai sensi del Decreto-legge luogotenenziale 1° novembre 1944, numero 367 e successive modificazioni ed aggiunte, è stato elevato a 20 miliardi. Nulla è innovato circa le riserve a favore delle provincie di Napoli, della Sicilia e della Sardegna.

* * *

Come noto, la questione dei finanziamenti all'industria, presa in considerazione fin dai primi tempi dopo l'armistizio dell'8 settembre 1943, ha portato all'emanazione di successivi provvedimenti.

Il primo provvedimento è stato emanato con R. decreto-legge 13 dicembre 1943, n. 26-B, e ha autorizzato il ministro delle finanze a concedere la garanzia dello Stato fino ad un ammontare di un miliardo per anticipazioni alle imprese industriali interessanti il riassetto della vita civile e la ripresa economica della nazione, autorizzando, nel contempo, lo stato a concorrere, in misura non superiore al 3 per cento, al pagamento degli interessi sulle anticipazioni in parola. Le condizioni e la scadenza per il consolidamento e l'estinzione delle anticipazioni sarebbero state fissate entro 3 anni dalla conclusione della pace.

Con il R. decreto 29 maggio 1944, n. 138, sono state fissate le norme integrative del precitato decreto circa la garanzia sussidiaria dello stato, l'esenzione dei finanziamenti da tasse e imposte, la non pignorabilità e sequestrabilità dell'importo dei finanziamenti, ecc.

I provvedimenti di cui sopra furono riuniti e modificati col Decreto-legge luogotenenziale 1° novembre 1944, n. 367. Per esso il ministro del tesoro è stato autorizzato a concedere agli istituti di credito di diritto pubblico nonchè agli enti di diritto pubblico esercenti il credito mobiliare (3) la garanzia sussidiaria dello Stato fino ad un ammontare di 2 miliardi per anticipazioni da concedersi

(1) *Il Sole* del 17 maggio 1946.

(2) *Il Globo* del 18 maggio 1946.

(3) Le operazioni creditizie sono state effettuate con l'I. M. I. (Istituto Mobiliare Italiano), l'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità e con i cinque istituti di credito pubblico (Banco di Sicilia, Banco di Napoli, Banca Nazionale del Lavoro, Monte dei Paschi di Siena e Istituto di San Paolo di Torino).

ad imprese industriali con destinazione da fissarsi per decreto. Inoltre lo Stato, per un periodo non superiore ai quattro anni e nella misura massima del 3 per cento, concorrerà al pagamento degli interessi sulle anticipazioni di cui sopra. Qualora nel periodo predetto l'anticipazione non venga rimborsata, sarà consolidata in un prestito da parte dello stesso istituto od ente secondo un piano di ammortamento fissato dal ministro del tesoro che provvederà anche a stabilire il saggio di interesse.

Altre norme riguardano l'estensione della garanzia sussidiaria dello Stato e dei privilegi dell'istituto o ente creditore, il sequestro ed il pignoramento dei prestiti concessi, il controllo amministrativo, tecnico e contabile dei Ministeri del tesoro, industria e commercio ed altri eventualmente interessati sull'impiego e sulla destinazione delle somme in rapporto ai fini del decreto (riassetto della vita civile e ripresa economica della nazione) e ai programmi stabiliti, ecc.

Il successivo Decreto-legge luogotenenziale 15 novembre 1944, n. 397, ha riservato 500 milioni, dei 2 miliardi stanziati col precitato decreto, a favore di imprese elettriche per lavori urgenti interessanti le riparazioni degli impianti danneggiati per fatti di guerra. Nel contempo è stato stabilito che il finanziamento non superi il 75 per cento dell'importo richiesto, mentre il ministro dei lavori pubblici, di concerto con quello del tesoro, può concedere direttamente anticipazioni non oltre il 75 per cento dell'importo degli stati di avanzamento, quando motivi di urgenza non consentano il ricorso alle normali operazioni di credito.

Secondo notizie di stampa, il comitato previsto nel decreto 1° novembre 1944, n. 367, per determinare l'opportunità delle concessioni in argomento, dei 500 milioni predetti ne riservò 255 al Lazio (Società Romana di Elettricità, 67 milioni e 500 mila; Terni, 90 milioni; Azienda comunale di elettricità e acque, A. C. E. A., di Roma, 45 milioni ecc.); 155 a quelle della Campania (Società Meridionale di Elettricità, 71 milioni e 250 mila; Elettricità Campana, 26 milioni e 250 mila; Ente Volturmo di Napoli, 25 milioni, ecc.), e 45 milioni a quelle dell'Abruzzo (Unione Nazionale Servizi Elettrici, U. N. E. S., 45 milioni) facendo riserva per i restanti 45 milioni.

La stessa fonte (1) comunicava che le richieste per le altre attività industriali ammontavano già a circa 2 milioni e mezzo, e che era prossima la concessione di 30 milioni per il settore dello zucchero, 36 per quello della gomma e 10 per quello della carta.

Con Decreto-legge luogotenenziale 28 dicembre 1944, nn. 416 e 417 sono stati emanati provvedimenti regionali rispettivamente per la Sicilia e per la Sardegna.

I provvedimenti per lo sviluppo industriale per la Sicilia prevedono:

1° L'elevazione del fondo per concorso a speciali opere di propulsione economica interessanti la Sicilia, istituito presso il Banco di Sicilia, a 150 milioni, col conferimento a titolo definitivo da parte dello Stato di 100 milioni e col prelievo della differenza dalle riserve patrimoniali del Banco stesso;

2° l'istituzione presso detto Banco di una sezione di credito industriale con un fondo speciale di riserva di 50 milioni prelevato dalla massa di rispetto del Banco in parola;

(1) *Il Globo* del 18 aprile 1945.

3° la concessione della garanzia sussidiaria dello Stato, fino ad un ammontare complessivo di 600 milioni e limitatamente ad una quota del 60 per cento dell'importo di ogni singola operazione, ai prestiti concessi dalla sezione di credito industriale. Pertanto le operazioni in parola da compiersi da detta sezione possono raggiungere la somma di 1 miliardo la cui eccedenza di rischio è a carico del Banco di Sicilia;

4° il contributo dello Stato, in determinati casi e nella misura non superiore al 3 per cento, nel pagamento degli interessi per le operazioni della sezione credito industriale per le quali non venga richiesta la garanzia dello Stato;

5° la riserva alle imprese industriali della Sicilia di un quarto (500 milioni) dei finanziamenti previsti dal Decreto-legge luogotenenziale 1° novembre 1944, n. 367.

I provvedimenti per lo sviluppo industriale della Sardegna prevedono — oltre l'istituzione del Banco di Sardegna con 100 milioni concessi dallo Stato per il capitale di fondazione dell'azienda bancaria propriamente detta — la concessione di 50 milioni per la costituzione della sezione autonoma per l'esercizio del credito industriale e gli altri provvedimenti già indicati per la Sicilia. Della somma di 600 milioni, di cui al precedente comma 3, 300 sono stati riservati alle imprese minerarie.

Il Decreto-legge luogotenenziale 7 giugno 1945, n. 313, ha elevato da 2 a 5 miliardi l'ammontare della anticipazione autorizzata ai sensi del Decreto-legge luogotenenziale 1° novembre 1944, n. 367, a favore di imprese industriali. Ferma restando la riserva di 500 milioni rispettivamente per le imprese elettriche, la Sicilia e la Sardegna; sull'ammontare globale della somma indicata, è stata riservata la quota di 1 miliardo per la zona compresa nella provincia di Napoli.

Inoltre, sempre che sia fatta rinuncia alla garanzia sussidiaria dello Stato, il concorso governativo nel pagamento degli interessi previsto nel precitato decreto n. 367, può essere concesso nei limiti previsti (3 per cento) anche nel caso in cui il finanziamento assuma sin dall'inizio la forma di prestito consolidato senza passare per la fase dell'anticipazione.

Il Decreto-legge luogotenenziale 14 giugno 1945, n. 365, ha autorizzato la concessione di anticipazioni, entro il limite complessivo di 1 miliardo di lire a favore delle imprese industriali di importanza nazionale creditrici dello Stato, per forniture, prestazioni e servizi anteriori alla data dell'8 settembre, qualora esse non abbiano altri mezzi per finanziare le spese per la mano d'opera e le altre improrogabili erogazioni occorrenti per la gestione delle rispettive aziende. Dette anticipazioni non possono superare il 50 per cento del credito vantato.

Il limite di cui al predetto decreto è stato elevato a 5 miliardi dal Decreto legge luogotenenziale 10 agosto 1945, n. 526, che ha stabilito, inoltre, che le anticipazioni a favore delle aziende nelle quali l'I. R. I. abbia una partecipazione possano essere loro concesse per il tramite dell'istituto medesimo.

Infine il Ministero del tesoro, con circolare del 5 febbraio 1946, ha elevato la misura dell'anticipazione al 70 per cento.

Nella stampa è stato asserito come la dizione « industrie di importanza nazionale » escluda da tali benefici le medie e particolarmente le piccole industrie che sono quelle maggiormente oberate dalla mano d'opera, mentre le grandi industrie non hanno bisogno di ricorrere allo Stato per avere capitali che costano (comprese le spese) almeno il 7 per cento, potendo, invece, ricorrere al risparmio privato e farsi finanziare mediante un aumento di capitale, che non chiede rimu-

nerazione fissa, ma segue l'andamento dell'industria sotto forma di partecipazione azionaria. In tal modo, si è soggiunto, il capitale raccolto dallo Stato avrebbe potuto essere utilizzato in opere pubbliche (1). Ciò portava, naturalmente, alla richiesta della abolizione delle leggi sulla limitazione dei dividendi, sulla nominatività dei titoli, sulle imposte sul plusvalore, sulle tasse di circolazione ecc. per stimolare i capitali privati (2).

Con Decreto-legge luogotenenziale 14 settembre 1945, n. 605, sono state autorizzate anticipazioni, entro il limite di 3 miliardi, alle imprese industriali che non dispongano di mezzi per provvedere alle improrogabili erogazioni occorrenti per la gestione delle rispettive aziende, in considerazione anche delle particolari esigenze inerenti alle attività delle industrie ed in quanto non possono avvalersi in tutto o in parte delle provvidenze, stabilite dal predetto Decreto-legge luogotenenziale 14 giugno 1945, n. 365. In caso di insolvenza lo Stato si impegna a rimborsare l'ente finanziatore fino a concorrenza del 60 per cento. Lo Stato, da parte sua, si garantisce mediante costituzione in pegno di titoli azionari; cessione fiduciaria di azioni privilegiate di nuova emissione ecc. Il tasso d'interesse e la durata massima dell'anticipazione sono stabilite dal decreto di autorizzazione (3).

Nella stampa (4) si è rilevato come, mentre i provvedimenti precedenti si ricollegano ai danni riportati dalle aziende per fatto di guerra (Decreto-legge luogotenenziale 1° novembre, n. 367, e successive modifiche) o ad una posizione creditizia delle aziende stesse nei confronti dello Stato (Decreto-legge luogotenenziale 14 giugno 1945, n. 365, e successiva modifica), il decreto in parola è praticamente condizionato solo dalla difficile situazione finanziaria delle aziende. In tale occasione è stata espressa la preoccupazione che lo Stato, mentre da una parte non libera l'industria da pesi e vincoli, d'altro canto, si assume degli oneri gravosi per interventi intesi a sanare bilanci deficitari.

Al problema dei finanziamenti a favore dell'industria si ricollega il Decreto-legge luogotenenziale 5 marzo 1946, con cui il fondo di dotazione dell'Istituto per la ricostruzione industriale è aumentato da due miliardi (legge 14 settembre 1941, n. 1068) a 12 miliardi.

L'aumento in parola potrà essere utilizzato soltanto:

1) Per finanziamento a favore delle aziende delle quali l'I. R. I. possieda la totalità o la maggioranza delle azioni e, in quest'ultimo caso, in proporzione alla quota da esso posseduta;

2) per l'estinzione di passività costituite dall'I. R. I. in dipendenza di finanziamenti già effettuati a favore delle suindicate aziende;

3) per acquisto di azioni provenienti da aumento di capitale delle aziende nelle quali l'I. R. I. sia interessato o abbia motivo di acquistare cointeressenze.

Con il Decreto-legge luogotenenziale 12 aprile 1946, n. 360, il limite stabilito per le anticipazioni previste dal Decreto-legge luogotenenziale 1° novembre 1944, n. 367 e successive modificazioni è stato elevato a 15 miliardi.

(1) *La Libertà* di Milano, dell'11 agosto 1945.

(2) *Il Secolo XX* dell'8 settembre 1945.

(3) Nella *Relazione dell'attività della Confindustria* pag. 33 è stato rilevato come il decreto non abbia avuto ancora pratica attuazione in quanto la limitazione della garanzia sussidiaria al 6 per cento lo rende inoperante. Attualmente, su segnalazioni degli organi della Confindustria, è allo studio la modifica di tali limitazioni.

(4) *Il Globo* del 6 ottobre 1945.

Nello stesso decreto è stata elevata da 1 a 2 miliardi la quota riservata alla provincia di Napoli e da 500 milioni a 1 miliardo quella riservata alla Sicilia e alla Sardegna.

Lo schema di decreto, trasmesso l'8 febbraio 1946 alla consulta per il parere delle commissioni riunite finanza e tesoro - industria e commercio - ricostruzione, lavori pubblici e comunicazioni, prevedeva l'aumento dell'ammontare delle anticipazioni da 5 a 10 miliardi, essendo già coperto dalle richieste presentate il limite di 5 miliardi ed esistendo altre domande per l'ammontare di 10 miliardi. La relazione che accompagnava lo schema in parola ravvisava, tra l'altro, la necessità di accelerare i lavori di ricostruzione industriale in seguito anche all'avvenuto passaggio delle provincie del nord alla amministrazione italiana.

Nel consiglio dei ministri del 23 maggio fu approvato l'ulteriore aumento del limite in parola a 20 miliardi da portarsi successivamente a 25 miliardi (1), mentre la stampa rilevava come il limite di 15 miliardi fosse insufficiente in quanto molte aziende chiedono di essere ammesse ai benefici di cui al precitato decreto n. 367, mentre altre, in mancanza soprattutto di una liquidazione dei danni di guerra, insistono per avere finanziamenti suppletivi per cui le domande pervenute, già soddisfatte e in esame, ammonterebbero a circa 30 miliardi (2).

Con Decreto-legge luogotenenziale 21 giugno 1946, n. 5, è stato disposto che sulle anticipazioni di un miliardo da parte della Banca d'Italia al Tesoro, di cui al Decreto-legge luogotenenziale 9 novembre 1945, n. 736, possono essere concesse anticipazioni, su autorizzazione del presidente del consiglio dei ministri d'accordo col ministro per il tesoro, dirette a somministrare fondi ad imprese di eccezionale interesse nazionale che non possono avvalersi dei finanziamenti di cui ai Decreti-legge luogotenenziali 1° novembre 1944, n. 367, e 8 maggio 1946, n. 449, precitati, e successive variazioni.

Riassumendo, si hanno:

20 miliardi concessi con il Decreto-legge luogotenenziale 1° novembre 1944, n. 367, e successive variazioni, come garanzia sussidiaria per anticipazioni ad imprese industriali;

5 miliardi concessi con Decreto-legge luogotenenziale 14 giugno 1945, n. 365, e successiva variazione, per anticipazioni a favore delle imprese di importanza nazionale creditrici dello Stato;

3 miliardi concessi con Decreto-legge luogotenenziale 14 settembre 1945, n. 605, per anticipazioni ad imprese che non possono avvalersi del decreto n. 367 e non dispongono di mezzi per le erogazioni prorogabili;

10 miliardi concessi con Decreto-legge luogotenenziale 5 marzo 1946, n. 86, per aumento al fondo di dotazione dell'I. R. I.;

8 miliardi concessi con Decreto-legge luogotenenziale 8 maggio 1946, n. 449, e successiva variazione, per garanzia sussidiaria ad operazioni dell'I. M. I. a favore delle imprese industriali;

1 miliardo concesso con Decreto-legge Presidenziale 21 giugno 1946, n. 5, per somministrazioni ad imprese di eccezionale interesse nazionale da parte della Banca d'Italia su fondi del tesoro.

(1) *Il Globo* del 22 maggio 1946.

(2) *Il Sole* del 17 maggio 1946.

Inoltre, il Decreto-legge luogotenenziale 18 dicembre 1945, n. 416, ha concesso 100 milioni al Banco di Sicilia per elevare il fondo concorso ad opere economiche e 600 milioni di garanzia sussidiaria per prestiti da concedersi dalla costituenda sezione di credito industriale del Banco stesso, mentre il Decreto-legge luogotenenziale 18 dicembre 1945, n. 417, oltre i 100 milioni per il fondo di istituzione del Banco di Sardegna, prevede la concessione di 50 milioni per la costituzione di una sezione autonoma per il credito industriale del Banco stesso e la concessione di una garanzia sussidiaria sino a 600 milioni per le operazioni di detta sezione.

CAPITOLO VI

IL CREDITO AGRARIO

Premessa.

§ 1. - *Particolarità del credito agrario.* — La trasformazione dell'agricoltura da estensiva a intensiva, avvenuta a seguito dell'aumento di popolazione e del miglioramento nel tenore di vita, ha richiesto sempre maggiori investimenti di capitale e ha determinata la necessità di un sempre più intenso ricorso al credito.

Le caratteristiche del ciclo produttivo dell'agricoltura (lunghezza, stagionalità, ecc.) e dell'investimento di capitale (in prevalenza fisso e poco reversibile) nonché la minore redditività della produzione agricola portano alla necessità che il credito agrario risponda alle caratteristiche:

- a) di un'adeguata lunghezza;
- b) di un basso saggio d'interesse.

Queste caratteristiche, tanto più evidenti in periodi di crisi, hanno determinato la necessità dell'intervento dello Stato e la creazione di una speciale disciplina del credito agrario.

L'intervento si è esplicato, nei vari paesi, in forme diverse, dalle quali si possono tuttavia desumere alcuni caratteri comuni:

a) vi è stato l'incoraggiamento ad istituti (in genere cooperativi) che possano concedere credito a saggio di interesse e a termine adeguati alle esigenze dell'agricoltura;

b) talvolta si è proceduto alla costituzione (o autorizzazione limitata) di istituti speciali per il credito agrario, creando persino istituti di Stato;

c) generalmente si sono provvedute forme speciali di garanzia e privilegio, in modo che l'istituto possa con la maggiore garanzia concedere il credito a saggi e condizioni più miti;

d) per alcune operazioni (specie per far fronte all'indebitamento o per incitare alle migliorie) si è ricorso anche a contributi di Stato sui saggi di interesse o, in forma indiretta per il credito agrario in genere, ad agevolazioni fiscali.

Una volta ammesso il principio dell'intervento dello Stato, sorge la necessità della regolazione e limitazione delle operazioni di credito agrario, per fare in modo che delle provvidenze accordate benefici effettivamente l'agricoltura.

In quasi tutti i paesi si è venuta così a costituire una particolare attrezzatura per l'esercizio del credito agrario. Essa si è normalmente distaccata dall'attrezzatura e dalla disciplina del credito fondiario, che si è limitato al finanziamento dell'acquisto di proprietà rustiche; mentre il credito agrario si è specializzato nelle operazioni di anticipazioni e finanziamento dell'esercizio dell'azienda (credito di esercizio) e negli investimenti fondiari diretti ad aumentare la capacità produttiva della terra (credito di miglioramento).

La determinazione delle operazioni ha portato a spersonalizzare il credito agrario in modo da renderlo un credito *reale*, con la conseguenza di imporre un controllo sulla effettiva destinazione delle somme date in prestito.

Tale caratteristica è riscontrabile anche nella legislazione italiana.

§ 2. — *La disciplina del credito agrario in Italia.* — In Italia si sono succedute fasi diverse e non lineari di legislazione per il credito agrario. Nel periodo dell'unità nazionale il credito agrario ha la caratteristica di uniformità in tutto il Regno, poi si frantuma in leggi per particolari regioni ed infine, col testo unico del 1922, ritorna ad avere regolamentazione nazionale. Numerosissime leggi vengono emanate; di queste, quattro principali meritano maggiore attenzione.

La legge 21 giugno 1869, n. 560, autorizza la formazione di istituti di credito agrario, che non possono fare operazioni a più di 90 giorni, prorogabili fino ad un anno e possono raccogliere fondi oltre che attraverso depositi in conto corrente, con la emissione di buoni agrari a vista e di biglietti all'ordine. Le operazioni di credito devono essere limitate « dalla solvibilità degli agricoltori », oppure dalla costituzione di pegno sui prodotti agrari o su cartelle fondiarie. Nessun obbligo è previsto circa l'impiego agricolo delle somme ricevute a prestito, che possono essere fra l'altro utilizzate per il pagamento delle imposte da parte dei proprietari e fittavoli, per il pagamento dei canoni di affitto, ecc. Fra le operazioni di carattere più particolarmente agrario sono ricordate quelle relative alla costituzione di magazzini e alla anticipazione sul valore dei prodotti, nonché quelle intese a promuovere la formazione di consorzi di bonifica, ecc. Gli istituti creati furono 4 nel 1870, saliti a 14 nel 1875 e ridotti a 9 nel 1884. L'ammontare dei buoni agrari si aggirò

sui 12 milioni; dei biglietti all'ordine sui 5 milioni; mentre le operazioni di prestito di poco superarono, negli anni di maggiore sviluppo, i 30 milioni. Spesso gli istituti eseguivano credito ordinario utilizzando i sistemi di raccolta previsti per il credito agrario.

La legge 23 gennaio 1887, n. 4276, introduce invece il sistema che poi sussisterà finora, della esclusiva garanzia reale delle operazioni. È previsto infatti che, in aggiunta all'ipoteca e al pegno, si possano istituire privilegi convenzionali. Viene esclusa la specializzazione degli istituti e vengono autorizzati all'esercizio del credito agrario tutti gli istituti di credito ordinario, le casse di risparmio e perfino gli istituti di emissione. Si vengono intanto precisando le operazioni di credito di miglioramento, mentre quelle di esercizio sono genericamente e non tassativamente indicate. La fissazione del saggio di interesse viene demandata al Governo. Per la raccolta dei fondi si prevede fra l'altro l'emissione di cartelle agrarie. Secondo una relazione ufficiale del 1893, solo sette istituti avevano effettuato operazioni di credito agrario di esercizio e per modesta entità.

Segue il periodo di revisione e integrazione delle norme e, dopo il 1901 una serie di leggi speciali per le varie regioni.

Il Testo unico del 9 aprile 1922, n. 932, prevede due categorie di operazioni: quelle di esercizio, e quelle di miglioramento (queste ultime distinguendole fra operazioni di miglioramento e trasformazione, garantite da cambiali con privilegio legale o convenzionale e durata fino a 5 anni, ed operazioni fondiario-agrarie garantite da ipoteche e di durata indeterminata). Sono ammessi all'esercizio tutti gli istituti di credito; essi possono emettere cartelle per alcune operazioni di miglioramento o riscattare le cambiali presso gli Istituti di emissione, a saggio di favore per un periodo di 6 mesi. Oltre al privilegio convenzionale sancito dalla legge del 1887, il Testo unico introduce il privilegio legale e dettagliatamente specifica le esenzioni fiscali per le operazioni.

Intanto si veniva sviluppando, con la legislazione speciale per l'Agro Romano e poi con il R. decreto 30 dicembre 1923, n. 1139, il sistema del contributo di Stato alle opere di miglioramento. Sistema che viene consolidato con la legge 11 settembre 1925, n. 1733, che autorizza tutti gli istituti ordinari e cooperativi di credito, nonché gli istituti assicurativi a compiere operazioni, fruente del contributo dello Stato, di miglioramento agrario e fondiario.

Per la legge 29 luglio 1927, n. 1509, viene dato al credito agrario un assetto che, modificato in alcuni particolari con leggi

successive, è tuttora vigente. Su questa legge si è particolarmente soffermata l'indagine della Commissione (1):

Le operazioni di credito agrario.

§ 3. — *La determinazione delle operazioni di credito agrario.* — La attuale legge (che non modifica in sostanza la impostazione precedente) distingue (art. 1) le operazioni di credito agrario in operazioni: *a)* di esercizio; *b)* di miglioramento.

1. — *Le operazioni di credito agrario di esercizio.* — Per quanto si riferisce alle operazioni di esercizio, già il Testo unico del 1922 dava una analitica elencazione, presa dalle precedenti leggi regionali, ma aggiungeva genericamente (art. 5) i « prestiti di conduzione ». L'articolo 2 della legge vigente specifica che sono operazioni di credito agrario di esercizio:

1° i prestiti per la conduzione delle aziende agrarie e per la utilizzazione, manipolazione e trasformazione dei prodotti;

2° i prestiti per l'acquisto di bestiame, macchine ed attrezzi agricoli;

3° le anticipazioni su pegno dei prodotti agricoli depositati in luogo di pubblico o privato deposito;

4° i prestiti a favore di enti e associazioni agrarie: *a)* per l'acquisto di cosa utile alla gestione delle aziende agrarie dei soci; *b)* per anticipazioni ai soci in caso di utilizzazione, trasformazione e vendita collettiva dei loro prodotti.

È stato osservato a questo proposito che fra le operazioni considerate di credito di esercizio ci sono, oltre alle operazioni per la costituzione di scorte aziendali e di anticipazioni:

a) prestiti di consumo, quali i prestiti per il pagamento di imposte, tasse e contributi sindacali, di premi di assicurazione, di canoni di affitto « che si fanno artificialmente rientrare fra i prestiti di conduzione »;

b) operazioni di credito commerciale, quali le anticipazioni su pegno dei prodotti agricoli, le operazioni per acquisto di cose utili alla gestione delle aziende agrarie dei soci di enti e associazioni agrarie, le anticipazioni per l'utilizzazione, trasformazione e vendita collettiva dei prodotti;

(1) Anche nel Vol. I di questo rapporto (Agricoltura) si tratta del credito agrario. Sono necessari continui rinvii e richiami a detto volume, in quanto si è ritenuto preferibile evitare ripetizioni.

c) prestiti di carattere finanziario, che riguardano la sistemazione di vecchi debiti, sia pure di origine agraria.

«Le estensioni sussidiarie o analogiche hanno superato (anche come entità di operazioni) il corpo principale e presentano sotto la veste di credito agrario di esercizio operazioni che di credito agrario non sono» (*Nicotra*).

Dai dati ufficiali pubblicati si può rilevare infatti che, dall'inizio della applicazione della legge del 1927 a tutto il 1934, si ha un andamento normale di erogazione di credito da parte degli istituti speciali sulla base di 700-900 milioni annui. Negli anni successivi le cifre aumentano rapidamente, in relazione al finanziamento degli ammassi volontari prima ed obbligatori poi dei prodotti agricoli, fino a giungere a un complesso di 7/8 miliardi annui nel 1939-1940 e 1941. Osservando più particolarmente i dati di questi ultimi tre anni, si rileva che sul totale dei prestiti di esercizio si ha la seguente ripartizione:

prestiti per conduzione	circa il 12 %
prestiti per acquisto bestiame macchine e attrezzi	» 4 %
prestiti su pegno di prodotti	» 60 %
prestiti a favore di enti e associazioni agrarie	» 24 %

Risulta evidente da queste cifre che la massima parte del credito di esercizio erogato in questi ultimi anni, si è rivolto al finanziamento della fase commerciale dell'azienda, anzichè alla dotazione e al finanziamento della conduzione aziendale (1).

È evidente che anche la fase commerciale (vendita dei prodotti, ecc.) ha grande interesse per l'agricoltore, in considerazione specialmente del particolare andamento stagionale dei prezzi dei prodotti agricoli; il fatto che con il credito l'agricoltore possa attendere condizioni migliori di mercato, superando la punta stagionale e possa disporre tempestivamente delle somme necessarie alle anticipa-

(1) È da osservare come siano imprecise e manchevoli le rilevazioni statistiche sul credito agrario. Mancano anzitutto cifre sulle operazioni effettuate dagli Istituti di credito autorizzati, di cui si hanno solo dati sulle situazioni a fine anno e non sull'ammontare dei prestiti concessi durante l'anno. Le statistiche (di cui si dice nel testo) relative alle operazioni compiute dagli istituti speciali regionali sono imprecise in quanto, fra l'altro, il finanziamento ammassi viene considerato sia fra i prestiti su pegno sia fra i prestiti a favore di Enti. La Commissione, tramite il dott. Ravà, ha tentato di avere cifre più attendibili direttamente dai vari Istituti; di esse si dice nel rapporto sull'agricoltura e, più avanti, in relazione alla potenzialità dei vari Istituti.

zioni colturali per la successiva campagna, non può che essere di utilità alla produzione agricola. Il problema però che si pone è se queste operazioni « commerciali » abbiano o no caratteristiche tali da dovere essere comprese nella particolare disciplina del credito agrario.

Da un lato si potrebbe prospettare più opportuno considerarle come operazioni di credito ordinario. Infatti:

a) la minore durata delle operazioni di finanziamento della fase « commerciale » delle aziende agrarie, permetterebbe anche agli Istituti di credito ordinario di parteciparvi (lasciando agli istituti specializzati maggiori disponibilità per le operazioni di vero credito agrario, quali il finanziamento per l'acquisto di dotazioni e per l'approvvigionamento del capitale di anticipazione per la conduzione aziendale);

b) non si assoggetterebbero gli agricoltori all'onere e alla procedura necessariamente più pesante delle operazioni di credito agrario;

c) si potrebbero concentrare ed aumentare le agevolazioni fiscali dello Stato sulle operazioni di vero credito agrario.

D'altro lato si può però osservare che ove fossero assoggettate alla particolare disciplina del credito agrario (specie per quanto si riferisce alle garanzie e ai privilegi) le sole operazioni di « anticipazione » e « dotazione », queste potrebbero interferire sulle operazioni di credito per la vendita dei prodotti, creando una situazione di incertezza per gli istituti di credito; in quanto la garanzia delle operazioni di « anticipazioni » è data dal privilegio sui prodotti dell'azienda.

Le risposte ai questionari e gli interrogatori svolti dalla Commissione non hanno indicato come necessario ed opportuno stralciare le operazioni « commerciali », « finanziarie » ecc., da quelle del credito agrario per lasciare le sole operazioni di « anticipazione » e « dotazione » soggette alla particolare disciplina vigente; anzi, alcune risposte hanno precisato che sarebbe opportuno includere altre operazioni fra quelle di esercizio; e precisamente « la concessione ai coloni mezzadri per il pagamento delle stime coloniche, in quanto il mezzadro entrante acquista dall'uscente i frutti pendenti, i lavori eseguiti, le scorte » (*Cassa di risparmio di Rimini*); altri (*Mirabella, Banco di Sicilia*) vorrebbero che fosse precisato che sono ammessi, benchè comprensibili fra i prestiti di conduzione, « i prestiti per *estinzione di debiti* creati per acquisto di bestiame, macchine ed attrezzi agricoli occorrenti alla dotazione di fondi, prestiti per pagamento di canone, corrisposte di affitto, spese di assicurazione e di imposte, sconti agli enti intermediari per sovvenzioni ad agricoltori, operazioni queste specificatamente previste nel testo unico del 1922 e relativo regolamento ».

La Commissione comunque ritiene di dover segnalare la necessità di approfondire l'indagine sull'argomento; in quanto le risposte pervenute ad essa sono state prevalentemente date da aziende di credito autorizzate all'esercizio del credito agrario, che hanno un evidente interesse a mantenere l'attuale determinazione delle operazioni di credito agrario.

2. - *Le operazioni di credito di miglioramento.* — L'art. 3 dell'attuale legge elenca le opere considerate di miglioramento, concludendo alla lettera g) con « qualsiasi altra opera diretta al miglioramento stabile dei fondi », espressione sostanzialmente ripresa nel R. decreto 23 febbraio 1933, n. 215, sulla bonifica integrale, che riconosce le opere private di bonifica e di miglioramento fondiario come opere da regolarsi secondo le norme del credito agrario di miglioramento.

L'art. 3 dell'attuale legge considera altresì operazioni di credito agrario di miglioramento:

1° l'acquisto di terreni per la formazione della piccola proprietà coltivatrice;

2° l'acquisto di terreni, l'affrancazione di canoni e livelli e la trasformazione di debiti fondiari che abbiano per fine il miglioramento stabile del fondo;

3° la costruzione, il riattamento ed adattamento di fabbricati per uso collettivo di conservazione e distribuzione di merci agricole e prodotti agrari e per il deposito di bestiame (1).

(1) Con leggi particolari sono state accomunate alle operazioni di credito agrario di miglioramento alcune altre, fra cui:

a) il finanziamento degli acquisti di terreno da parte di rurali invalidi di guerra (R. decreto-legge 19 giugno 1924, n. 1125, e successive modificazioni);

b) le operazioni per la costituzione della piccola proprietà coltivatrice e di organiche unità fondiarie nelle Tre Venezie (R. decreto-legge 5 giugno 1933, n. 730, e successive modificazioni);

c) gli acquisti di fondi rustici in dipendenza delle disposizioni sulle famiglie numerose (L. 25 giugno 1940, n. 877);

d) i finanziamenti per la ricostituzione delle unità frammentate (R. decreto 23 febbraio 1933, n. 215 e successive modificazioni);

e) la costruzione di sylos e di magazzini per cereali (L. 30 maggio 1932, n. 720, e successive modificazioni);

f) la costruzione e l'attrezzamento di stabilimenti per la conservazione, lavorazione e trasformazione di prodotti ortofrutticoli con particolare riguardo alle esigenze della esportazione, e di magazzini e sylos da foraggi (R. decreto-legge 25 marzo 1937, n. 949);

Anche per le operazioni di credito di miglioramento sorge il quesito se sia giustificato ed opportuno comprendervi operazioni finanziarie e operazioni che più propriamente sarebbero di credito fondiario o solo operazioni di finanziamento del vero e proprio miglioramento del regime fondiario.

È anzitutto da osservare che dalle statistiche risulta che le operazioni di credito di miglioramento sono state, per la massima parte, rivolte al finanziamento di vere e proprie opere di miglioramento (costruzioni rurali, strade, impianti irrigui, sistemazione terreni, ecc.) e che scarsa importanza hanno avuto le operazioni rivolte all'acquisto o alla sistemazione finanziaria della proprietà terriera (1).

La Commissione si è particolarmente soffermata sui prestiti per la formazione della piccola proprietà diretta coltivatrice. Secondo

g) l'apprestamento di posti di mattazione con relativi frigoriferi e magazzini per la costruzione di mangimi concentrati (R. decreto-legge 21 settembre 1938, n. 1703);

h) l'adattamento di edifici per scuole rurali ed agrarie (L. 7 gennaio 1929, n. 6, e successive modificazioni);

i) la ratizzazione dei debiti dei cerealicoltori di alcune provincie; l'estinzione di passività agrarie onerose (R. decreto-legge 24 luglio 1930, n. 1132);

l) le operazioni per la sistemazione finanziaria di aziende agrarie ritenute benemerite (R. decreto-legge 15 maggio 1931, n. 632);

m) la stipulazione di mutui per evitare il frazionamento delle unità poderali costituite in comprensori di bonifica (L. 3 giugno 1940, n. 1678);

n) infine con R. decreto 8 ottobre 1931, n. 1604, e successive modificazioni si autorizzano gli istituti di credito agrario, sebbene non in regime di esclusività, ad operazioni di impianto, miglioramento ed esercizio, dalla costruzione di navi alla costruzione di stabilimenti di lavorazione del pesce e sottoprodotti, alla costruzione di mercati all'ingrosso del pesce.

(1) Osservando le cifre delle operazioni compiute dal Consorzio di Credito agrario di miglioramento (che rappresentano più della metà di tutte le operazioni di miglioramento) si hanno le seguenti percentuali dell'intero ammontare erogato dal 1928 al 1945:

per costruzioni rurali	40.50 %
per sistemazione terreni.....	8.00 %
per costruzione strade	4.10 %
per impianti irrigui.....	11.61 %
per finanziamento quote di bonifica a carico di privati..	12.90 %
per piantagioni.	6.60 %
per acquisto fondi a scopo di miglioramento.....	0.72 %
per estinzione passività onerose	14.90 %
per acquisto fondi e miglioramento in base alla legge sulle famiglie numerose.....	0.47 %
per ricostruzione opere danneggiate da eventi bellici (solo semestre 1945)	0.50 %

la legge attuale tali prestiti sono considerati a tutti gli effetti, anche del contributo statale, operazioni di miglioramento fondiario.

Le risposte raccolte sono pressochè unanimi nel ritenere opportuno che i prestiti per la formazione di piccole proprietà coltivatrici siano mantenuti fra le operazioni di credito di miglioramento (1). Infatti, pur trattandosi di operazioni che hanno carattere più specialmente fondiario, non si può trascurare il fatto che la formazione di piccole proprietà coltivatrici raggiunge, non solo fini di carattere sociale, ma anche fini di carattere economico « anche se non sempre è connessa ad opere di miglioramento fondiario » (*Associazione bancaria italiana*).

L'attuale legislazione sulla bonifica e il Codice civile riconoscono quali opere sussidiabili dallo Stato anche quelle dirette al riordinamento della proprietà fondiaria, onde eliminare polverizzazioni e frammentazioni nocive alla produttività e alla consistenza sociale della proprietà. Tali operazioni rientrano pertanto anche esse fra quelle che il credito di miglioramento, con le sue norme particolari, deve favorire.

Maggiore incertezza sussiste invece per quelle operazioni di credito che siano compiute al solo scopo di « mantenere le minime unità colturali »; operazioni che, per quanto si riferisce alle unità costituite in comprensori di bonifica a seguito di opera di colonizzazione, sono già per la legge 3 giugno 1940, n. 1078, assimilate a quelle di credito agrario di miglioramento, pur non fruendo di contributi di Stato. Le operazioni di credito infatti, in questo campo, non sono rivolte ad agevolare miglioramenti fondiari, ma solo a consentire la infrazionabilità di poderi, fornendo all'erede assuntore del podere i mezzi per soddisfare i coeredi. Si tratta quindi di operazioni di credito rivolte a consolidare la proprietà fondiaria, e cioè vere e proprie operazioni di credito fondiario. Tuttavia la considerazione dell'utilità economica e sociale che non vengano frazionate unità poderali in misura tale da creare fenomeni di eccessiva frammentazione, ha portato quasi tutti gli interrogati a ritenere necessario che a tali operazioni siano mantenute le attuali agevolazioni, mentre alcuni accennano (vedi rispo-

(1) Un gruppo di risposte (*Mirabella del Banco Sicilia, Istituto federale delle casse di risparmio di Venezia, ecc.*) precisa che pur considerando queste operazioni assimilate a tutti gli effetti alle operazioni di credito agrario di miglioramento, dovrebbero costituire una categoria a sè stante.

Solo tre risposte hanno ritenuta non opportuna l'assimilazione di cui si tratta, ma non ne hanno spiegato il motivo. Fra queste è tuttavia da segnalare l'opinione della *Cassa di risparmio di Vigevano*, secondo la quale le operazioni per la costituzione di piccole proprietà coltivatrici « dovrebbero comprendersi fra quelle di credito fondiario con una particolare regolamentazione ».

sta dell'*Associazione bancaria italiana*) alla eventuale possibilità che venga esteso anche a dette operazioni il sistema del contributo di Stato, rendendo possibile la completa assimilazione di esse alle operazioni di miglioramento fondiario.

Concludendo sul problema della determinazione delle operazioni di credito di miglioramento, la Commissione ritiene, sulla base della indagine svolta, di poter segnalare la opportunità:

1° che siano escluse dalla particolare disciplina del credito agrario operazioni che non hanno attinenza con l'agricoltura. Non si vede la ragione perchè le operazioni di finanziamento delle attrezzature peschereccio debbano essere compiute dagli Istituti di credito agrario e non disciplinate dalle norme dei crediti speciali;

2° che nelle operazioni di credito di miglioramento possano essere comprese operazioni quali quelle di finanziamento per la formazione di piccole proprietà coltivatrici, anche se non vi è connesso un vero e proprio miglioramento agrario;

3° che debba effettivamente sussistere il *fine del miglioramento stabile* del fondo per quelle operazioni relative all'acquisto di terreno, affrancazione di canoni e trasformazione di debiti fondiari, che l'attuale legge considera operazioni di credito di miglioramento se appunto rivolte a tale fine.

3. - *Distinzione fra le operazioni di credito agrario di esercizio e quelle di miglioramento.* — Viene unanimemente riconosciuto che la distinzione fra l'operazione di credito agrario di esercizio e quella di miglioramento, distinzione che risale alla legge del 1887, è conforme alle esigenze effettive dell'esercizio del credito. La necessità di distinguere le operazioni di credito a seconda che vengano a finanziare investimenti stabili sul fondo o vengano a fornire il capitale di gestione, non solo risponde a corretta impostazione economica ma permette di distinguere anche le forme di garanzia (immobiliare o su beni mobili) e l'intervento dello Stato con contributi.

È sorta solo la questione se le operazioni di credito agrario di miglioramento debbano essere a loro volta distinte in due categorie:

a) di piccolo miglioramento;

b) di miglioramento agrario-fondiario, ritornando in definitiva alla ripartizione del Testo unico del 1922.

Alcune risposte in merito hanno rilevata tale necessità, specialmente per regolare la procedura e le operazioni relative a lavori di più breve durata ed entità patrimoniale; a tal uopo è stato anche suggerito (*Cassa di risparmio di Jesi*) che le prime dovrebbero venire attuate con sconto

di cambiali agrarie, previste anche per le operazioni di miglioramento, « quando lo consentano la natura, la entità e le modalità della operazione... purchè però l'operazione non abbia durata superiore a 5 anni » (art. 6 dell'attuale legge) riservando alla seconda il sistema del mutuo ipotecario.

La Commissione in proposito ritiene che, data la sopracitata disposizione dell'attuale legge, che consente l'uso della cambiale agraria per alcune operazioni di miglioramento, non convenga ritornare alla distinzione del 1922, in quanto sia più opportuno lasciare agli istituti di credito una certa elasticità d'interpretazione delle relative norme.

Un altro quesito, che ha formato specifico oggetto di questionario della Commissione, è quello relativo all'assegnazione di operazioni di finanziamento delle macchine e bestiame al credito di esercizio o a quello di miglioramento.

Benchè vi sia varietà di opinioni in merito, prevale la tendenza di mantenere l'attuale assegnazione; alcuno ha però preferito rispondere che sarebbe più opportuno assegnare al credito di miglioramento i prestiti per le macchine agrarie di « costo ingente » (*Ugo De Benedetti*), « non essendo possibile il rimborso in poche annate agrarie » (*Cassa di risparmio di Bolzano*). La Commissione tuttavia ritiene, in base alle prevalenti risposte, di dover concludere per il mantenimento dei prestiti per acquisto di macchine e bestiame fra le operazioni di credito di esercizio.

È tuttavia da tener presente (e la Commissione fa sua tale proposta) che è stato richiesto di considerare fra le operazioni di credito di miglioramento, i prestiti per l'attrezzatura (macchine, ecc.) di stabilimenti di prima trasformazione dei prodotti agricoli, purchè incorporantesi con la parte immobiliare dell'impianto o stabilimento.

4. - *Chi è ammesso a fruire del credito agrario.* — Non ha sollevato dubbio la determinazione di chi è ammesso a fruire del credito agrario. L'attuale legge specifica infatti:

a) che i prestiti di esercizio « possono essere concessi a privati, enti od associazioni che conducono direttamente fondi rustici in forza di un legittimo titolo o di un contratto comunque denominato » e che enti ed associazioni possono fruire dei prestiti anche per l'acquisto di cose utili alla gestione delle aziende agrarie dei soci e per l'anticipazione ad enti per la utilizzazione, trasformazione e vendita collettiva dei loro prodotti. A queste categorie il Regolamento aggiunge gli « armentari che singolarmente o riuniti in società cooperative sono considerati conduttori di fondi utilizzabili a pascolo » (art. 9).

Sono quindi esclusi soltanto i proprietari con beni affittati; nè sembra che questi debbano infatti poter ricorrere al credito di esercizio, data la mancanza di partecipazione diretta alla gestione dell'azienda agraria;

b) che « i prestiti di miglioramento possono essere concessi a privati, enti ed associazioni che posseggono o conducono terreni in forza di un titolo il quale consenta la esecuzione dei lavori e delle opere, l'assunzione dell'onere del mutuo o la prestazione delle garanzie richieste, nonchè a consorzi di bonifica, d'irrigazione e simili, che provvedono all'esecuzione di opere di bonificazione e miglioramento agrario nell'interesse dei consorziati ».

La determinazione di chi può fruire dei prestiti di miglioramento, è dunque collegata alla persona cui competè l'obbligo e il diritto di migliorarla e può dare la garanzia richiesta. Non sembra perciò opportuno quanto richiede il *Nicotra* che venga specificatamente esteso a coloni parziari, mezzadri e fittavoli ecc. il diritto di ottenere prestiti di miglioramento onde ovviare al fatto che attualmente tale forma di credito è « limitata ai proprietari, e tra essi ai grandi proprietari, sebbene quest'ultima restrizione non derivi dalla legge scritta, ma dalla odierna costituzione economica ».

Quest'ultima affermazione è tuttavia in contrasto, ad esempio, con l'asserzione del *Vismara* che il credito agrario speciale « è l'arma degli agricoltori poveri » (1).

(1) Le statistiche sembrano dare ragione al *Nicotra*, senonchè il fatto lamentato, come egli stesso ha osservato, non si può imputare alla legge, ma ai criteri tecnici che presiedono ad ogni oculata erogazione di credito nell'odierna costituzione economica. Non potendo da essi prescindere, non è agevole evitare che le grandi aziende assorbano il credito in maggiori proporzioni. Esaminando i dati delle operazioni eseguite dal Consorzio nazionale di credito agrario di miglioramento si rileva che sono stati complessivamente stipulati mutui:

per aziende fino a 50 ettari	10 %
» da 50 a 300 ettari	50 %
» oltre 300 ettari per il	40 %

Occorre però tenere presente che il Consorzio nazionale per il credito agrario di miglioramento, per le convenzioni esistenti con gli Istituti regionali, concede mutui di una certa entità, mentre le operazioni più modeste (cioè quelle a piccole aziende) vengono normalmente concesse dagli Istituti speciali regionali.

Secondo uno studio del Ravà risulterebbe per tutti gli istituti autorizzati ad esercitare il credito di miglioramento, la seguente proporzione di valore dei mutui concessi dal 1928 al 1945:

per piccole aziende (fino a 50 ettari) il	32 %
» medie » (da 50 a 300 ettari) il	42 %
» grandi » (oltre 300 ettari)	25 %

D'altra parte la Commissione non ritiene che « estendendo il più possibile agli agricoltori il credito personale » come vorrebbe il Nicotra, si possa ovviare alla tendenza degli istituti di credito a preferire agricoltori più ricchi a quelli più poveri; anzi ciò porterebbe ad un aggravamento della situazione.

La Commissione ritiene anche (e in proposito è interessante ricordare l'opinione del Vismara) che gli istituti di credito non abbiano particolare avversione alla concessione di crediti a cooperative di lavoratori o piccoli proprietari coltivatori; si può solo raccomandare agli organi di direzione del credito d'insistere presso gli istituti per agevolare tali cooperative che rappresentano un utile strumento economico e sociale.

§ 4 - *Il sistema delle agevolazioni e dei privilegi alle operazioni di credito agrario.* — L'esigenza che il finanziamento all'agricoltura possa avvenire tempestivamente e a basso saggio d'interesse, impone una speciale disciplina del credito agrario.

A questo fine lo Stato interviene in varie forme:

a) con contributi diretti all'agricoltura che ricorre al credito. Questo sistema è limitato alle operazioni di credito di miglioramento;

b) con agevolazioni fiscali agli agricoltori per tasse di registrazione, ecc.;

c) con agevolazioni fiscali agli istituti di credito; e

d) con l'istituzione di speciali garanzie agli stessi istituti, allo scopo di permettere loro una concessione di credito a più basso saggio d'interesse.

1. - *Le agevolazioni fiscali.* — Secondo le attuali disposizioni legislative sono accordate dallo Stato alcune agevolazioni fiscali: principalmente l'ammissione degli istituti speciali di credito agrario, all'abbonamento annuo alle tasse sugli affari in sostituzione delle tasse di registro, bollo, ipotecarie, ecc. e dell'imposta di ricchezza mobile. L'abbonamento viene commisurato alle cifre del capitale impiegato nelle operazioni di credito agrario al 31 dicembre dell'anno precedente

Sempre per quanto si riferisce al solo Meliorconsorzio, le operazioni di mutuo per credito di miglioramento sono state eseguite dal 1928 al 1945, in complesso a favore di:

privati per circa il	51 %
società per circa il	26 %
consorzi di bonifica	15 %
altri enti	8 %

Non è possibile dare cifre per il credito agrario di esercizio.

(alcuni vorrebbero che venisse spostata tale data, in quanto si riferisce a epoca in cui è maggiore la consistenza delle operazioni di finanziamento).

In linea generale le agevolazioni fiscali attuali sono ritenute sufficienti, salvo la richiesta (*Associazione bancaria italiana*) di « ammettere la cancellazione di privilegi convenzionali con l'identico procedimento dell'iscrizione » e la necessità che « dette agevolazioni siano accordate con norme precise, anche nei dettagli, onde evitare diversità d'interpretazioni da parte degli agenti tributari ».

Si ritiene anche, per ragioni di sistematicità, che « tutti gli istituti autorizzati all'esercizio del credito agrario dovrebbero fruire delle agevolazioni fiscali previste per gli istituti speciali, in quanto tali agevolazioni sono concesse per il tipo di operazione e non per la specialità dell'Istituto » (*Associazione bancaria italiana*).

Infine si richiede anche da molti di tornare al sistema della esenzione dal bollo delle cambiali agrarie.

2. — *Se sono necessarie garanzie e privilegi speciali.* — La istituzione di particolari garanzie e privilegi riconosciuti alle operazioni di credito agrario, è il sistema attuale onde permettere agli Istituti di fornire credito a minore tasso. Le garanzie e i privilegi danno infatti maggiore sicurezza agli istituti mutuanti che possono compensare il minore ricavo con la contropartita del minor rischio.

Più particolare attenzione è stata rivolta ai privilegi e alle garanzie relative al credito agrario di esercizio.

Da un lato si conosce l'opinione degli agricoltori che ritengono « eccessive, vessatorie e costose le garanzie attuali », « a tale segno da preferire appena possono il credito ordinario ». Inoltre « le garanzie stabilite per il credito agrario, finiscono con l'inaridire per l'agricoltore le stesse possibilità di ricorrere al credito ordinario ». (Cfr. la monografia del *Nicotra*, inserita nel volume delle Appendici al presente rapporto).

È evidente che le eccessive garanzie e i necessari controlli intralciano l'azione dell'agricoltore nella ricerca di capitale ma non si può non tener conto di quanto affermano banche, istituti e enti di credito agrario che, ove non esistessero tali garanzie, essi non potrebbero concedere il credito a minor tasso.

Il sistema dei privilegi e delle garanzie previste per le operazioni di credito agrario serve dunque come mezzo per ridurre il costo del denaro all'agricoltore. Il problema che si pone è pertanto di stabilire se in effetti il credito agrario viene concesso a minor tasso del credito ordinario, non assistito dal sistema di garanzie e privilegi.

L'unico elemento su cui è possibile basare un giudizio è il cartello bancario. In esso è prevista la possibilità di effettuare talune operazioni a favore dell'agricoltura a condizioni più miti di quelle applicate ad operazioni analoghe. Il cartello bancario, comunque, fissando i tassi minimi, non dà sufficiente base di giudizio sull'effettivo costo del denaro nella reale pratica bancaria; è tuttavia da presumere che uno scarto, sia pure modesto, esista fra i due tipi di operazione; per cui si deve riconoscere che un certo risultato è raggiunto dal sistema adottato.

È tuttavia da segnalare la diffusa opinione, di cui si tratta più in particolare nel rapporto sull'agricoltura, che il credito all'agricoltura è tuttora concesso a tassi troppo elevati; per cui gli agricoltori non ricorrono in larga misura al credito agrario e onde sottrarsi ai gravi oneri delle garanzie e privilegi, preferiscono tuttora rivolgersi al credito ordinario. Un approfondimento di indagine sull'argomento potrebbe fornire maggiori elementi di giudizio in proposito.

Per quanto si riferisce al credito agrario di miglioramento, la garanzia principale è data, com'è per il credito fondiario, dalla ipoteca. È ammesso però per legge che ad essa possa essere sostituita «altra ritenuta idonea dall'istituto mutuante». In effetti tutte le operazioni di miglioramento vengono attuate con garanzia ipotecaria, salvo per le operazioni inferiori ai cinque anni di durata per le quali talvolta viene ammessa la cambiale agraria. Si osserva da taluni che la forma ipotecaria è eccessiva per mutui di breve durata e di piccolo importo, specie per la lunghezza e pesantezza delle pratiche connesse; e d'altra parte essendovi il limite massimo di cinque anni per la cambiale agraria molte operazioni di tempo intermedio (per es. decennali) non vengono effettuate. D'altra parte estendere ancor più la durata della cambiale sembra pericoloso; perciò la Commissione ritiene che il sistema ora adottato risponda all'esigenze in linea di massima.

D'altra parte per il credito agrario di miglioramento le garanzie previste (generalmente l'ipoteca) hanno minor peso che non per le operazioni di credito di esercizio, nella diminuzione del costo del denaro. Le garanzie, raggiungono lo scopo piuttosto che di ridurre il tasso dell'operazione, di fornire la possibilità di una base reale per gli investimenti a lungo termine.

A questo proposito è da segnalare che le risposte all'indagine della Commissione confermano che le garanzie previste dall'attuale legge per il credito di miglioramento, ed il sistema di pubblicità ad esse inerente sono giudicate sufficienti e opportune. Solo un'opinione (il dott. Dini del Banco di Napoli) è emersa ad invocare la istituzione di «una vera e propria garanzia ipotecaria *privilegiata* sull'intero

fondo migliorato a favore degli Istituti mutuanti con modalità analoghe a quelle stabilite a seguito del terremoto del Vulture. (1). Lo stesso interrogato aggiunge però che « in caso di ostilità a tale proposta sarebbe legittimo adottare *ad adiuvandum*, una ipoteca agraria privilegiata sul plusvalore economico degli effettivi miglioramenti in aggiunta all'ipoteca normale a favore dell'Istituto sovventore, la quale assumerebbe il grado normale senza ledere in alcun modo i precostituiti diritti dei creditori ipotecari precedentemente iscritti ».

La Commissione esprime il dubbio che tale innovazione possa dar luogo ad eccessivi oneri di accertamento ed a contestazioni sulla portata del *plusvalore* dipendente dai miglioramenti attuati grazie al mutuo concesso dall'Istituto (2).

3. - *Modifiche al sistema dei privilegi.* — Come si è detto, non si reputa necessario apportare modifiche al sistema delle garanzie per il credito agrario di miglioramento.

Per quanto si riferisce invece ai privilegi per le operazioni di credito agrario di esercizio, una volta ammessa la necessità che essi vengano conservati, si pone il quesito se sia necessario apportarvi modifiche e variazioni.

I privilegi previsti per il credito agrario di esercizio dall'attuale legge sono di due tipi:

- a) privilegio legale;
- b) privilegio convenzionale.

(1) Il sistema dell'ipoteca privilegiata, adottato anche con D. legge luogotenenziale 9 giugno 1945, n. 305, per la ricostruzione degli edifici per i senza tetto, viene più particolarmente esaminato nel capitolo sul credito fondiario. Non sembra il caso di adottare tale sistema come garanzia normale per i miglioramenti agrari.

(2) Una ipoteca sul plusvalore del migliorato è ancora in essere per il credito fondiario. L'art. 14 della legge 22 dicembre 1905, n. 592, non abrogata, prevede infatti che gli Istituti di credito fondiario possono compiere operazioni di miglioramento fondiario agrario, e possono garantirsi con « una speciale ipoteca... limitatamente alle migliorie che si raggiungeranno investendo il capitale mutuato ». Fu chiarito, nella discussione parlamentare per l'approvazione di detta legge che si tratta del diritto di far separare, in sede di giudizio di espropriazione, dal prezzo di aggiudicazione dell'immobile, la parte corrispondente al valore dei miglioramenti, sulla quale non vi ha possibilità di concorso di altri creditori. Questa ipoteca speciale non fu estesa agli istituti che esercitano il credito agrario di miglioramento; ed è rimasta istituzione specifica per gli istituti autorizzati all'esercizio del credito fondiario anche se non espressamente autorizzati all'esercizio del credito di miglioramento agrario. In effetti non sembra che sia stata largamente applicata tale forma di garanzia.

Il privilegio legale, già previsto nella legge del 1865 si è venuto man mano allargando ed estendendo a varie operazioni; può essere suddiviso in due categorie:

1° privilegio legale specifico sul bestiame, sulle macchine e sugli attrezzi oggetto del prestito;

2° privilegio legale per i prestiti di conduzione delle aziende agrarie e per la utilizzazione, manipolazione e trasformazione dei prodotti, sopra i frutti pendenti e quelli raccolti nell'anno della scadenza del prestito e sopra le derrate che si trovano nelle abitazioni e fabbriche annesse ai fondi rustici e provenienti dai medesimi.

Il privilegio legale, nelle sue varie forme, segue immediatamente il privilegio per le spese di giustizia e precede a tutti gli altri privilegi speciali contemplati nel Codice.

La Commissione ha anzitutto esaminato il privilegio legale sul bestiame, macchine e attrezzi oggetto del prestito. Alcuni istituti di credito ritengono che il privilegio sul bestiame risponda alle esigenze, ma richiedono (*Istituto credito agrario per la Sardegna, Banco di Sicilia*) che venga annotato tale privilegio negli uffici anagrafici del bestiame, onde consentire all'Istituto la garanzia anche in caso di vendita.

Alcuni interrogati hanno prospettata la tesi che il privilegio speciale sul bestiame debba essere esteso a *tutto* il bestiame esistente sul fondo se non addirittura a *tutti* i frutti dell'azienda. Ciò essi pongono in relazione alla necessità di garantire gli istituti per eventuali morti o vendite del bestiame oggetto di privilegio; e d'altra parte osservano che con tale sistema l'agricoltore potrebbe più facilmente modificare la composizione della sua stalla senza incorrere in violazione del privilegio. Si eviterebbero così anche i controlli sull'oggetto specifico di privilegio.

La proposta non sembra accettata da altri, per esempio dall'*Associazione bancaria*, che « non si nasconde la difficoltà di accettare tale sistema, che potrebbe appesantire la procedura di concessione di nuovi crediti all'agricoltore che volesse allargare ulteriormente la propria stalla, in considerazione della priorità del privilegio » (di cui l'Associazione bancaria sostiene la necessità, come vedremo in appresso).

Non sorge dubbio nè è sorta materia d'indagine sui privilegi previsti per altre operazioni.

Viene invece da più parti richiesto, e la Commissione ritiene opportuna tale precisazione, che sia ammesso per legge (il regolamento già lo ammette) la esistenza del privilegio sui prodotti oggetto di trasfor-

mazione presso enti associativi, destinati alla conduzione o gestione degli enti stessi.

Un problema di maggiore interesse è stato *quasi unanimemente* riconosciuto essenziale: quello di dare una precedenza di grado ai privilegi per prestiti di conduzione in relazione alla priorità di data della operazione.

L'attuale legge impone che tutte le operazioni di credito agrario siano registrate nello schedario regionale tenuto presso gli istituti speciali, ma non dispone che la precedenza di registrazione in detto schedario costituisca preferenza in confronto a privilegi connessi a operazioni successive. Ne consegue che un istituto può trovarsi in concorrenza con altri istituti che hanno concesso prestiti allo stesso agricoltore in epoca successiva. Onde garantire e dare preferenza ai privilegi prima registrati, viene proposto:

a) la priorità di grado dei privilegi legali sulla base dell'ordine cronologico delle operazioni registrate nello schedario;

b) la decadenza dal privilegio per gli istituti che non abbiano denunciata la operazione.

Questo sistema invero non presenta appesantimenti per l'agricoltore anche se rende più cauti gli istituti nel concedere il credito ad agricoltori già indebitati verso altri istituti. E pertanto la Commissione ritiene consigliabile l'accettazione di tale principio.

Unanimemente infine è riconosciuto sufficiente il sistema del privilegio convenzionale. L'attuale legge prevede che « limitatamente alla parte del valore eccedente i crediti assistiti da privilegio legale » sia possibile concordare un privilegio speciale (convenzionale) « sopra i frutti pendenti e quelli raccolti nell'anno sopra le derrate che si trovano nei fondi rustici del debitore e provenienti dai fondi medesimi e soprattutto ciò che serve a coltivare ed a fornire i fondi stessi ». Il privilegio convenzionale, che soggiace attualmente a una procedura minuziosa, ma non eccessiva di registrazione, deve essere anche trascritto nello schedario regionale. Si può ad ogni modo affermare che l'uso ormai prevalso da parte degli Istituti di credito sia quello di pretendere tale privilegio per meglio e maggiormente garantirsi in sussidio del privilegio legale. Ciò ha fatto ritenere ad alcuni più opportuno abolire tale privilegio, allargando ed estendendo invece il privilegio legale; anche su questo argomento la Commissione non può che segnalare il problema dato il contrasto evidente fra interessi degli istituti di credito e degli agricoltori.

Rimane infine da esaminare un altro problema, sollevato da molti interrogati, relativo alla disposizione dell'art. 8 che così dice: « Il privi-

legio (legale per prestiti di conduzione) compete in confronto di chiunque possenga, coltivi o conduca il fondo entro l'anno in cui scade il prestito o la singola rata di esso. In caso di mancato o insufficiente raccolto il privilegio si trasferisce sui frutti dell'annata successiva, *purchè il debitore continui nella conduzione del fondo*» e dell'art. 9 (per il privilegio convenzionale) che dice «*in nessun caso, la durata di questo privilegio può eccedere l'epoca nella quale il debitore cessa dalla conduzione del fondo*».

Alcuni istituti di credito proporrebbero invece che il privilegio possa essere trasferito sui prodotti di annate successive anche se il debitore ceda la conduzione del fondo; cioè vorrebbero rendere maggiormente *reale* il privilegio e far seguire l'oggetto in mano di chiunque si trovi, in armonia con il disposto del R. decreto-legge 29 luglio 1927, n. 1509, che venne modificato nel senso soprariportato dal R. decreto-legge 29 luglio 1928, n. 2085. Invero la Commissione riconosce che le risposte in tal senso provengono per la totalità da istituti di credito; e non crede perciò di poter prendere atteggiamento positivo in quanto riconosce l'esistenza di un contrastante interesse degli agricoltori e una difficile procedura di accertamento e pubblicità che potrebbe nuocere a movimenti di conduttori da un fondo all'altro.

4. — *Dello schedario delle operazioni e dei privilegi.* — Lo schedario delle operazioni attualmente è tenuto presso gli Istituti speciali regionali (1).

Molte risposte hanno messo in luce che lo schedario delle operazioni è utile; ma hanno anche riconosciuto che esso non rappresenta sempre la veritiera situazione di fatto, in quanto non vi sono tassative sanzioni

(1) Gli Istituti speciali debbono istituire e tenere uno schedario regionale del credito agrario, anche suddiviso per le rispettive sedi provinciali competenti per territorio, nel quale deve essere preso nota di tutte le operazioni di credito agrario effettuate in riferimento a fondi compresi nella zona di azione di ciascun istituto, e ciò sia per le operazioni compiute da essi istituti speciali, sia per quelle compiute da altri istituti autorizzati ad esercitare il credito agrario, siano o meno partecipanti all'istituto speciale.

Questi ultimi istituti debbono notificare all'istituto speciale, per elenchi, le operazioni di credito agrario effettuate, entro tre giorni dalle relative deliberazioni. In difetto, l'autorizzazione ad esercitare il credito agrario potrà essere revocata con decreto del Ministro per l'agricoltura.

L'Istituto speciale è tenuto a fornire agli istituti autorizzati ad esercitare il credito agrario, che ne facciano richiesta, le notizie risultanti dallo schedario, circa le operazioni di credito agrario a favore dei nominativi e dei fondi che verranno indicati (art. 37 del Regolamento).

(salvo la revoca dell'autorizzazione che essendo sanzione troppo radicale in pratica perde della sua efficacia) per gli istituti che non segnalano le operazioni; non vi è aggiornamento, specie dell'avvenuta liquidazione delle operazioni (questa segnalazione non è in vero nemmeno richiesta dalla legge). Lo schedario pertanto dovrebbe venire modificato, specialmente nel caso in cui venisse accolta la proposta di istituire la priorità di grado dei privilegi in base alla data di iscrizione della operazione nello schedario, accentuando il carattere di obbligatorietà delle segnalazioni e di prova della data delle operazioni

La Commissione raccomanda perciò tale modifica, in relazione al voto espresso per la norma della priorità

Un certo contrasto è sorto nelle risposte alle indagini, relativamente a chi deve tener lo schedario. Gli istituti speciali ed alcuni istituti ad essi più strettamente connessi ritengono che nulla debba in tal senso essere innovato; gli istituti autorizzati, nella quasi generalità, con maggiore o minore chiarezza, affermano invece che sarebbe più opportuno *specie se lo schedario dovesse assumere la funzione probatoria della priorità dei privilegi*, che esso venga tenuto da altri enti. Viene a questo proposito messo in luce che gli istituti speciali potrebbero, anche se non lo hanno in effetti fatto finora, avvalersi della conoscenza delle operazioni degli istituti autorizzati per avvantaggiarsi nella loro posizione di concorrenti. Viene proposto che lo schedario debba venire tenuto presso gli uffici periferici degli organi di vigilanza, e possibilmente diventi provinciale anziché restare su base regionale.

5. - *Se i privilegi possano essere estesi anche ad operazioni in conto corrente.* — L'attuale legge, salvo che per le anticipazioni su pegno, prevede come mezzo normale per il credito di esercizio, la emissione di una cambiale agraria. In relazione alla tendenza in generale di una preferenza verso il conto corrente a svantaggio della cambiale, e nella considerazione che un conto corrente potrebbe far risparmiare all'agricoltore l'interesse sui capitali che ottiene in prestito e che non utilizza immediatamente, ma a seconda delle necessità, alcuni istituti vorrebbero che fosse ammessa la concessione di credito agrario con la sola apertura di conto corrente ma richiedono che i privilegi tutti fossero validi anche senza l'emissione di una cambiale agraria.

La Commissione ha tenuto d'altra parte presente che in tal modo si verrebbe a determinare il pericolo che gli Istituti approfittino di tale innovazione facendo passare per crediti agrari altre operazioni; e pertanto non crede di poter consigliare tale proposta.

Si potrebbe tutt'al più esaminare la eventuale concessione degli istituti di aprire conti correnti nei quali vengano addebitate direttamente le fatture di enti associativi (consorzi agrari per esempio) agli agricoltori; e che limitatamente all'ammontare di tali fatture venga ammesso il privilegio legale senza emissione di cambiale agraria (vedi in proposito la risposta dell'*Associazione bancaria*, al quesito n. 2 punto c).

La soluzione generale comunque dovrebbe restare quella attuale, e cioè sulla base della emissione della cambiale dar corso ai privilegi, salvo all'Istituto di aprire un conto corrente ordinario all'agricoltore cliente.

6. - *Se si ritiene sufficiente il controllo sulla effettiva destinazione del credito.* — Unanimemente è stato riconosciuto che l'istituto di credito è l'organo più attrezzato (ed interessato) per il controllo della effettiva destinazione del capitale prestato.

E pertanto non si ritiene necessario apportare modifiche o dettare norme al riguardo.

Sul problema più generale (che è problema di correttezza dell'esercizio bancario) se gli istituti misti non cerchino di far passare per operazioni di credito agrario altre operazioni, a parte il fatto che si considera necessaria una vigilanza sulla gestione degli istituti stessi, sembra che l'eventuale obbligo di registrazione nello schedario (pena la decadenza dal privilegio) potrebbe aumentare tale garanzia.

§ 5. - *Note conclusive.* — Per quanto si riferisce alle operazioni di credito agrario, la Commissione ritiene:

a) Considerate le caratteristiche del credito all'agricoltura e la importanza di questa attività, è necessario un sistema di credito a basso interesse e di adeguata lunghezza.

b) La ricerca di risparmio (tramite depositi per il credito di esercizio e tramite patrimonio e cartelle per il credito di miglioramento) non consentirebbe di raggiungere da sola questi risultati.

c) È necessario pertanto un sistema di:

1° contributi di Stato;

2° agevolazioni fiscali;

3° garanzie particolari.

I contributi di Stato sono limitati — e debbono continuare ad essere limitati — alle operazioni di credito agrario di miglioramento.

Le agevolazioni fiscali debbono venir precisate e in parte aumentate (bollo sulle cambiali, ecc.).

Le garanzie particolari rappresentano un grave peso sull'agricoltore ma d'altro lato permettono agli istituti di ridurre il costo del denaro rispetto alle operazioni di credito ordinario.

d) Per ottenere migliori risultati non sembra convincente l'abbandono del sistema *reale* su cui poggia il credito agrario, per instaurare un sistema *personale* di erogazione.

e) Occorre precisare le operazioni da considerarsi di credito agrario.

1° Per il credito agrario di miglioramento occorre:

eliminare alcune operazioni che non hanno attinenza col miglioramento agrario;

tenere distinte le operazioni di credito fondiario da quelle di credito agrario di miglioramento;

unificare le norme per il credito agrario di miglioramento (attualmente vi sono duplicazioni e contrasti con norme particolari della disciplina del credito fondiario);

assimilare solo eccezionalmente alcune operazioni di credito fondiario (per la costituzione di piccole proprietà coltivatrici, ecc.) alle norme per il credito di miglioramento.

2° Per il credito di esercizio:

le operazioni di finanziamento della fase commerciale (vendita dei prodotti, ammassi) non sembrano avere le caratteristiche che impongono una specializzazione degli istituti di credito (si richiede al riguardo un supplemento d'indagine);

d'altra parte sembra necessario lasciare una certa elasticità nella determinazione delle operazioni di credito d'esercizio.

f) Per quanto si riferisce alle garanzie e ai privilegi esistenti per le operazioni di credito agrario:

non si ritiene necessaria alcuna innovazione nei riguardi della garanzia ipotecaria per le operazioni di miglioramento;

si ritiene necessario invece regolare i privilegi per le operazioni di credito di esercizio verso un sistema di preferenza dei privilegi legali relativa alla priorità delle operazioni. A tal uopo occorre riformare lo « schedario dei privilegi » dandogli carattere probatorio, ed affidandolo agli organi di vigilanza.

g) Non si ritiene opportuno estendere il diritto ai privilegi per il credito di esercizio per operazioni non basate su cambiali agrarie.

Gli Istituti di credito agrario.

§ 6. — *L'autorizzazione all'esercizio del credito agrario.*

A) Se tutti gli istituti di credito possano esercitare il credito agrario.

— La legislazione italiana sul credito agrario ha seguito nella sua evoluzione diversi criteri rispetto al problema della limitazione dell'esercizio del credito agrario agli istituti di credito. La legge del 1869 prevedeva la istituzione di speciali istituti di credito agrario, mentre la legge del 1887 ammetteva all'esercizio tutti gli istituti di credito, anche quelli di emissione. Un sistema misto adotta la legislazione regionale che va dal 1901 al 1922; è prevista in essa la istituzione di istituti speciali, mentre vengono conservate le facoltà di esercizio del credito agrario a tutti gli istituti di credito, come era previsto nella legge del 1887; non porta mutamenti a questo sistema misto il Testo unico del 1922. Mentre la legge del 1925 autorizza all'esercizio del credito agrario di miglioramento gli istituti di credito mobiliare, quale il Consorzio per le opere pubbliche e l'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità, nonchè gli istituti di assicurazione sociale, la legge del 1927, attualmente in vigore, adotta specificatamente il criterio della limitazione dell'esercizio del credito agrario agli istituti previsti nella legge stessa o che possano essere autorizzati con provvedimento ministeriale.

Benchè la legge non faccia due distinte categorie di istituti, si può osservare che essa dichiara:

a) « sono autorizzati » all'esercizio delle varie operazioni di credito agrario, il Consorzio nazionale per il credito agrario di miglioramento, gli Istituti speciali di cui all'art. 14 della legge, la Banca Nazionale del Lavoro (successivamente anche quella dell'agricoltura) e le Casse comunali;

b) « possono essere autorizzati » dal Ministero competente le Casse di risparmio, i Monti di pietà, gli Istituti ordinari e cooperativi di credito, i Consorzi agrari, le Associazioni agrarie legalmente costituite e l'Opera nazionale dei combattenti, nonchè, per le operazioni di credito agrario di miglioramento, gli Istituti di credito fondiario e la Cassa nazionale per le Assicurazioni sociali (1).

L'attuale legge accetta dunque e sancisce il principio che le operazioni di credito agrario possano essere eseguite *solo* dagli

(1) Secondo la legge 25 gennaio 1934 che regola le Casse rurali, queste dovrebbero effettuare *ope legis* le operazioni di credito agrario senza alcuna autorizzazione. In effetti i Ministeri competenti autorizzano di volta in volta le singole Casse all'esercizio di tali operazioni.

istituti di credito autorizzati esplicitamente dalla legge e per decreto del Ministero competente.

La tesi che vorrebbe la libertà di esercizio del credito agrario a tutti gli istituti di credito si basa principalmente sulla opportunità che, aumentando gli organi di distribuzione e attivando una sana concorrenza fra essi, si possa determinare un maggiore afflusso di risparmio all'agricoltura, ed una maggiore facilità di accesso al credito da parte degli agricoltori.

È però da osservare che *unanimemente* le risposte al questionario hanno esclusa questa opportunità; e hanno richiesto il mantenimento del sistema della autorizzazione. In effetti, specie per quanto si riferisce al credito agrario di miglioramento, prevalgono assolutamente necessità di ordine tecnico delle operazioni di credito; e pertanto è indispensabile una speciale attrezzatura degli istituti autorizzati. Anche per il credito di esercizio, comunque, la Commissione sulla base delle risposte ottenute e considerando che le relative operazioni godono di speciali agevolazioni fiscali, e che sono dirette a una particolare forma di finanziamento, ritiene che non sia possibile adottare altro sistema che quello dell'autorizzazione.

B) Se sia ritenuto opportuno estendere il numero delle autorizzazioni. — Una volta ammesso il principio della « autorizzazione » agli istituti di credito per l'esercizio del credito agrario, sorge il quesito se sia opportuno o no estendere il numero degli istituti autorizzati.

Il problema va esaminato partitamente per il credito agrario di miglioramento e per il credito agrario di esercizio.

Secondo la legge attuale possono compiere operazioni di credito agrario di miglioramento:

a) il Consorzio nazionale per il credito agrario di miglioramento (il Meliorconsorzio); istituto specializzato a queste sole operazioni;

b) gli istituti speciali contemplati all'art. 14 della legge (Istituti di credito agrario del Piemonte, Liguria, Toscana, Italia centrale e Sardegna, e le sezioni di credito agrario dell'Istituto federale delle Casse di risparmio delle Venezie, della Cassa di risparmio province lombarde, Cassa di risparmio di Bologna, del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia) istituti e sezioni specializzate, che possono però esercire il credito agrario di miglioramento promiscuamente al credito agrario di esercizio;

c) la sezione di Credito agrario dell'istituto di credito fondiario per le Venezie, per le sole operazioni di miglioramento;

d) la Banca nazionale del lavoro.

e) la Banca nazionale dell'agricoltura autorizzata con Decreto legge 7 aprile 1938, n. 378 ad esercire il credito agrario di esercizio e quello di miglioramento, quest'ultimo « con le modalità ed entro il limite massimo di somme che saranno stabiliti dall'Ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito »;

f) l'art. 13 della legge sul credito agrario prevede anche che possano essere autorizzati ad esercire il credito agrario di miglioramento, gli istituti di credito fondiario e la Cassa nazionale per le assicurazioni sociali e — in quanto abbiano disponibilità per impieghi a lungo termine — le Casse di risparmio, i Monti di pietà, gli Istituti ordinari e cooperativi di credito, i consorzi agrari, le associazioni legalmente costituite e l'Opera Nazionale Combattenti.

La stessa legge però all'art. 22 aggiunge: « nessuna autorizzazione a concedere mutui di miglioramento con il concorso dello Stato nel pagamento degli interessi potrà essere concessa ad istituti diversi da quelli contemplati nel comma precedente » e cioè da quelli ricordati alle lettere *a, b, c, d, e*; e pertanto, anche se autorizzati, gli altri istituti farebbero scarse operazioni di miglioramento.

Va ricordato che il R. decreto 13 febbraio 1933, n. 215, sulla bonifica integrale all'art. 43 e 46 determina le operazioni di miglioramento fondiario, sussidiabili da parte dello Stato, senza riferirsi esplicitamente alle norme della legge sul credito agrario; salvo per quanto si riferisce ad alcune operazioni. Può sorgere questione se le operazioni creditizie compiute in relazione alla legge sulla bonifica possano o meno essere eseguite da istituti di credito a lungo termine, anche se non autorizzati dalla legge sul credito agrario.

Di fronte a questa situazione di mancanza di unicità nel criterio seguito dalla legge attuale, la Commissione ritiene che punti fermi di una revisione legislativa dovrebbero essere:

a) limitazione dell'autorizzazione a compiere operazioni di miglioramento ad istituti o sezioni autonome per credito a lungo termine, venendosi così a evitare il pericolo che aziende che raccolgono depositi a breve termine possano immobilizzarsi oltre misura;

b) limitazione dell'autorizzazione a sezioni o istituti specializzati nel credito di miglioramento agrario, onde evitare che vengano promiscuamente compiute tali operazioni con quelle fondiarie; il fatto che il sistema di garanzia — ipoteca — è uguale, non giustifica una analogia di operazioni che è bene tenere distinte onde evitare sconfinamenti e abusi;

c) anche gli istituti specializzati al solo credito agrario (gli istituti e sezioni dell'art. 14) dovrebbero agire con sezioni autonome per quello di miglioramento e per quello di esercizio.

Alcune risposte ai questionari hanno prospettata la opportunità che gli istituti speciali siano limitati nella loro attività alle operazioni di miglioramento. La richiesta ad ogni modo sembra in parte inficiata dal fatto che gli istituti che propongono questo sistema vedrebbero accrescere il loro campo d'azione nel credito agrario di esercizio da inibirsi agli istituti speciali.

Per quanto si riferisce all'ampiezza delle autorizzazioni, le risposte pervenute alla Commissione hanno in genere indicato che si ritiene opportuno mantenere la limitazione attuale. La Commissione deve far presente che tali risposte provengono da enti ed istituti già autorizzati e pertanto vanno ritenute come rispecchianti un particolare interesse. La Commissione non ha avuto la possibilità di valutare singolarmente per zone e circoscrizioni le esigenze dell'agricoltura in questo campo e non può pertanto prendere atteggiamento in merito; ma ritiene di poter segnalare l'opportunità che i Ministeri o gli organi competenti di direzione del credito possano, come loro facoltà, allargare e restringere le autorizzazioni in funzione delle necessità rilevate.

Per quanto si riferisce al credito agrario di esercizio la legge:

1° autorizza all'esercizio:

a) gli enti morali aventi per fine l'esercizio del credito agrario, quali le Casse agrarie e i Monti frumentari e nummari. Tali istituzioni sono trasformate in Casse comunali di credito agrario;

b) gli istituti speciali regionali;

c) la Banca nazionale del Lavoro (a cui si aggiunge più tardi la Banca nazionale dell'Agricoltura);

2° demanda al Ministero dell'economia (poi all'Ispettorato del credito ed al Ministero del Tesoro successivamente) l'autorizzazione agli enti:

a) Casse di risparmio, Monti di pietà, Istituti ordinari e cooperativi di credito;

b) consorzi agrari, associazioni agrarie legalmente costituite e Opera nazionale combattenti.

Il sistema della facoltà di autorizzazione affidata agli organi di direzione e di Governo è dunque già in essere per il credito di esercizio. E perciò non si pone per questo il problema esaminato per il credito di miglioramento. È compito della concreta politica creditizia giudicare della opportunità o meno dell'allargamento delle autorizzazioni.

Inoltre, come ha richiesto fra l'altro l'Associazione Bancaria Italiana, la Commissione ritiene necessario che le autorizzazioni vengano accordate agli istituti per tutta la loro sfera territoriale di azione, anziché con limitazioni per singole filiali o zone.

Nella concessione delle autorizzazioni è evidente che il criterio essenziale deve essere quello della adeguata attrezzatura per l'esercizio del credito agrario delle singole aziende.

Salvo per gli istituti speciali — creati appositamente per il credito agrario — non vi dovrebbero essere limitazioni a particolari categorie di aziende ad esclusione di altre.

È tuttavia da tener presente l'opportunità di favorire la formazione e l'attività delle forme cooperative di credito che possono avere una più aderente visione dell'agricoltura. Ciò non esclude tuttavia la necessità di autorizzare all'esercizio del credito agrario anche complessi aziendali che possono meglio attrezzarsi per la migliore conoscenza di problemi generali e per la funzione di investimento del risparmio raccolto in altre zone.

§ 7. — *La organizzazione degli Istituti di credito agrario. — Se si ritenga adeguata la struttura e la potenzialità degli Istituti esercenti il credito agrario.*

La Commissione ha voluto indagare se si ritiene adeguata la struttura e la potenzialità degli istituti esercenti il credito agrario.

Per quanto si riferisce al credito agrario di miglioramento si sono prese in considerazione le operazioni eseguite dai vari istituti. Poichè le statistiche ufficiali risultano manchevoli al riguardo (vederne la questione nel rapporto sull'Agricoltura) si sono presi come indicativi i dati raccolti dal Ravà direttamente presso i vari istituti. Da questi dati (1) risulta che per quanto si riferisce al credito agrario di miglio-

(1) Dai dati rilevati dal Ravà risulta che le operazioni di credito agrario di miglioramento compiute dal 1928 al 1945 compreso furono eseguite:

	milioni di lire	per cento
a) dal Meliorconsorzio	1.986	43
b) dagli Istituti speciali:		
Ist. fed. casse risp. delle Venezie	425	
Sez. cassa risp. PP. LL.	236	
Ist. fed. cred. agr. Piemonte	184	
Ist. fed. cred. agr. Liguria	37	
Sez. cred. agr. cassa risp. Bologna	69	
Ist. fed. cred. agr. Toscana	400	
Ist. fed. cred. agr. Italia Centrale	106	
Sez. cred. agr. Banco Napoli	285	
Sez. cred. agr. Banco Sicilia	76	
Ist. fed. cred. agr. Sardegna	14	
	2.431	53
c) dalla Banca nazionale del Lavoro.....	136	3
d) dalla Banca nazionale dell'Agricoltura....	40	1
TOTALE...	<u>4.593</u>	<u>100</u>

mento esso può dirsi limitato al Consorzio nazionale di credito agrario di miglioramento e agli istituti speciali, in quanto la Banca nazionale del Lavoro e la Banca nazionale dell'Agricoltura (che del resto è assimilata a tutti gli effetti, anche fiscali, agli Istituti speciali) hanno contribuito scarsamente allo sviluppo di tali operazioni.

L'inchiesta della Commissione, nei riguardi della adeguatezza di struttura e potenzialità finanziaria del Meliorconsorzio, ha messo in luce:

a) il Meliorconsorzio è — per la maggioranza delle risposte — adeguato ai compiti del credito di miglioramento; dovrebbe però limitarsi ad « integrare », come è previsto nella legge, l'azione degli Istituti autorizzati. A questo scopo dovrebbe limitare la sua attività alle sole operazioni di grande valore, lasciando margine di azione agli altri istituti. Invero tale considerazione viene in prevalenza svolta da istituti già autorizzati e pertanto si può ritenere in parte inficiata dal desiderio di eliminare un concorrente.

b) altra risposta consiste nel ritenere che il Meliorconsorzio « svolgerebbe in modo più completo la sua funzione se potesse aumentare la disponibilità per i mutui e decentrare la sua attività nelle varie regioni ».

Una delle prove della mancanza di disponibilità finanziaria, si vorrebbe fosse rappresentata dal fatto che per circa la metà le domande di mutui vengono respinte e quelle accettate vengono fortemente decurtate. Va però tenuto presente che tale indice può anche rispecchiare un criterio di forte prudenza da parte degli organi tecnici e direttivi dell'Istituto e non solo un criterio di inadeguatezza della potenzialità finanziaria. Il fatto è tanto più vero in quanto il Meliorconsorzio ha la facoltà di emettere obbligazioni; e pertanto il problema da esaminare si sposterebbe dalla struttura dell'Istituto al mercato dei capitali e quindi alla facilità di collocamento di questo tipo di titoli.

Per quanto si riferisce alla attrezzatura periferica del Meliorconsorzio la Commissione non ha elementi sufficienti per giudicare in proposito.

Per quanto si riferisce al credito agrario di esercizio, la mancanza di adeguate statistiche non permette di compiere un confronto fra i vari istituti che lo esercitano. Non è possibile infatti discernere i dati relativi ai finanziamenti ammassi, che, come è noto, non sono specificamente operazioni di credito agrario, tanto che possono compierle anche istituti non autorizzati al credito agrario. D'altra parte mancano assolutamente i dati relativi agli Istituti autorizzati, ne potrebbero

basare ogni confronto solo sui dati di consistenza alla fine dell'esercizio, in quanto i dati significativi sono quelli di « movimento » e cioè l'ammontare effettivamente concesso durante l'anno.

A scopo indicativo la Commissione ha considerato i dati che vennero ottenuti dal Ravà direttamente dagli Istituti speciali e dalla Banca Nazionale del Lavoro e dell'Agricoltura, depurati dei finanziamenti ammassi. (1) Tali dati tuttavia non possono che gettare scarsa luce sul problema, in quanto, fra l'altro, è noto che le operazioni compiute dagli istituti speciali direttamente rappresentano una parte soltanto delle operazioni compiute dagli stessi Istituti, che poi appoggiano le singole operazioni agli Istituti partecipanti.

La Commissione ha rivolto particolare attenzione agli Istituti speciali.

Secondo la legge oltre al compito di azione creditizia diretta a favore dell'agricoltura, ciascun Istituto nella propria circoscrizione dovrebbe « coordinare », indirizzare ed integrare l'azione degli enti ed istituti locali.

L'indagine della Commissione ha rilevato una grande disparità di giudizio nelle risposte pervenute:

a) Vi è anzitutto una tesi che vorrebbe « aumentati », « incrementati » i poteri di coordinamento e indirizzo dell'azione degli istituti autorizzati della zona. Questa tesi, sostenuta dagli stessi istituti speciali, riconosce che il termine vago della disposizione legislativa e

(1) Ecco i dati relativi alla inchiesta Ravà per gli Istituti speciali, la Banca nazionale del Lavoro e quella dell'Agricoltura relativi alle operazioni di credito agrario di *esercizio* (esclusi i finanziamenti ammassi) dal 1928 al 1945 compreso:

	milioni di lire
Ist. fed. cassa risp. Venezia	4.828
Sez. cred. agr. cassa risp. PP. LL.	1.049
Ist. fed. cred. agr. Piemonte.	1.457
Ist. fed. cred. agr. Liguria	39
Sez. cred. agr. cassa risp. Bologna	3.140
Ist. fed. cred. agr. Toscana	2.099
Ist. fed. cred. agr. Italia Centrale	1.374
Sez. cred. agr. Banco Napoli	4.484
Sez. cred. agr. Banco di Sicilia	1.292
Ist. di cred. agr. per la Sardegna.....	3.904
Banca nazionale del Lavoro	3.662
Banca nazionale dell'Agricoltura	4.744
TOTALE...	<u>33.071</u>

la molteplicità degli istituti autorizzati nella regione (1) rendono di scarsa efficacia pratica l'azione di coordinamento.

b) Altra tesi vorrebbe vedere mantenuta l'azione di coordinamento, ma limitata l'azione creditizia diretta degli Istituti speciali alle sole operazioni di miglioramento e a « casi eccezionali » di credito di esercizio. Questa risposta proviene da istituti autorizzati al credito di esercizio e pertanto, come già si è rilevato, sembra in parte inficiata da uno specifico interesse.

c) Altra tesi vorrebbe che il coordinamento venisse affidato ad organi diversi dagli istituti speciali; ciò in relazione al fatto che gli istituti speciali sono anche concorrenti nel campo dell'esercizio del credito e, se anche finora non è avvenuto, potrebbero approfittare delle conoscenze avute in ragione della loro funzione di coordinamento. È in relazione a questa tesi che si è prospettata, fra l'altro, l'opportunità che lo schedario regionale venga tenuto presso gli organi di vigilanza anziché presso gli istituti speciali.

d) Infine altra tesi vorrebbe limitata l'azione degli istituti speciali al risconto del portafoglio agrario degli istituti autorizzati aderenti, mentre l'azione diretta con la clientela dovrebbe venire svolta solo dagli istituti autorizzati.

La Commissione, esaminate le varie tesi, ritiene che presentano ciascuna elementi di qualche interesse; ma non può esprimere giudizio definitivo in merito ad esse data la scarsità delle risposte e l'interesse specifico degli Istituti che hanno esposto le tesi suddette.

Un problema particolare si presenta per gli Istituti ed Enti *non* di credito che sono autorizzati all'esercizio del credito agrario, quali gli Enti associativi e l'Opera Nazionale Combattenti. Su questo argomento la indagine ha messo in luce che se conviene mantenere l'autorizzazione di concedere credito in natura, e cioè praticamente di compiere vendite con pagamento rateale o differito, non è opportuno mantenere una generica autorizzazione che potrebbe svisare la natura di tali enti e far loro compiere operazioni di credito vero e proprio, in denaro, cui non sono attrezzati. Di tale opinione si sono fatti sostenitori tutti gli interrogati.

(1) Tale osservazione è ad esempio nella risposta della Cassa di risparmio delle Provincie lombarde.

CAPITOLO VII

IL CREDITO FONDIARIO

§ 1. — *Premessa.* — La caratteristica del credito fondiario è la concessione di mutui alla proprietà immobiliare, la quale di solito ha bisogno di credito a lunga scadenza ed a saggio d'interesse piuttosto mite, offrendo garanzia reale, mediante ipoteca sugli immobili. Per la natura particolare di questa forma di credito, essa è generalmente esercitata da istituti speciali, i quali sovengono sia la proprietà rurale che quella urbana. In prosieguo di tempo, tuttavia, con la disciplina legislativa particolare delle operazioni di credito agrario di miglioramento e, d'altro lato, col sorgere di istituti speciali di credito edilizio, il credito fondiario è rimasto come forma di credito immobiliare in genere, ossia senza alcuna considerazione degli scopi del mutuo, mentre credito agrario e credito edilizio vengono concessi per scopi ben dichiarati, formando due distinte categorie. Ma mentre per il credito agrario di miglioramento la separazione dal credito fondiario ha ragioni sostanziali di tecnica delle operazioni e struttura degli istituti, per il credito edilizio la differenziazione va sempre più attenuandosi. È per questa ragione che vengono trattati insieme credito fondiario e credito edilizio.

Il sorgere di speciali istituti di credito in questo campo è dovuto alla necessità di conciliare tecnicamente due opposte esigenze: quella dei proprietari fondiari che richiedono mutui a lunga scadenza, rimborsabili gradatamente nel tempo col maturare del reddito derivante dall'investimento; quella dei capitalisti che preferiscono di non impegnare il loro risparmio per lungo tempo ed in forme di lento realizzo. Le banche ipotecarie cercano con vari mezzi di conciliare questi opposti intenti e la legislazione dei vari paesi è venuta in loro soccorso, per renderne possibile lo sviluppo e regolarne l'attività.

§ 2. — *Il credito fondiario nei vari paesi.* — Un primo esperimento si ebbe in Inghilterra tentando di concedere prestiti immobiliari contro emissione di biglietti-banca. Il tentativo attuato nel 1669 con le *Land-Banks*, non ebbe successo perchè un titolo del genere, rimborsabile a vista, non poteva rispondere allo scopo.

Più aderente alla natura dell'operazione si rilevò invece uno speciale titolo creato dal Monte dei Paschi di Siena all'incirca nella stessa epoca. Il Monte dei Paschi di Siena, sorto nel 1624 con lo scopo di concedere prestiti a lunga scadenza alla proprietà fondiaria, emise dei titoli detti «luoghi di monte» del valore di 100 scudi l'uno, non rimborsabili e non cedibili, che davano diritto soltanto all'interesse del 5 % garantito dalla rendita sulle gabelle dei pascoli maremmani. Con il collocamento di questi titoli, il Monte dei Paschi si procurava i fondi da investire in prestiti ipotecari a favore dei proprietari che ne avessero bisogno.

Un ulteriore passo avanti si ebbe con le speciali obbligazioni emesse dalle banche coloniali olandesi. Con questi titoli, rimborsabili a scadenza, fruttiferi di interessi e garantiti da ipoteca su terreni delle colonie, le banche olandesi attingevano i capitali, che investivano nei prestiti ipotecari accordati ai proprietari degli stessi terreni coloniali.

Il sistema olandese fu perfezionato nel 1770 per venire incontro ai bisogni della proprietà fondiaria della Slesia, gravemente danneggiata dalla guerra dei sette anni. I proprietari fondiari slesiani venivano uniti in un'associazione obbligatoria (*Landschaft*) la quale emetteva proprie lettere di pegno (*Pfandbriefe*) fruttifere di interesse e garantite da ipoteca collettiva sui terreni di proprietà degli associati. Con il collocamento di questi titoli, la *Landschaft* si procurava i capitali necessari per i prestiti, che essa stessa concedeva ai propri associati.

Era stato così trovato il mezzo per rendere il credito ipotecario prontamente realizzabile: la lettera di pegno o cartella fondiaria; era stato trovato nel contempo il sistema di poter mantenere il necessario lungo respiro al creditore con la « spersonalizzazione » del credito. Infatti tra mutuante e mutuatario era sorto un ente intermedio che rompeva ogni rapporto diretto, assumendo in proprio ogni dovere verso il mutuante a mezzo del proprio titolo ed ogni diritto verso il mutuatario a cui concedeva il prestito; si veniva a creare altresì una circolazione fiduciaria di una massa di titoli garantita dalla massa delle ipoteche senza peraltro che i portatori di cartelle avessero alcun diritto ad azione diretta verso i debitori ipotecari. Si era ottenuto infine anche il « frazionamento » del credito, in quanto con la cartella fondiaria potevano essere raccolti capitali minimi, che da soli non sarebbero serviti per un prestito immobiliare.

Il credito fondiario, con il successo raggiunto dalle *Landschaften*, si diffuse negli altri Stati germanici e nei vicini Paesi europei. La sua organizzazione, basata sul principio della mutualità, si rilevò

tuttavia insufficiente a seguire lo sviluppo che prendeva tale forma di credito. Infatti la mutualità non può essere applicata in regioni molto estese ed in conseguenza ristretto viene ad essere il mercato delle cartelle.

L'affermazione delle *Landschaften* aveva spinto anche i privati ad operare nel nuovo campo del credito fondiario. Sorsero così le banche ipotecarie che, portando con l'iniziativa privata il principio della speculazione nell'esercizio del credito fondiario, ebbero presto sì rapido sviluppo da sopravvanzare di gran lunga l'importanza delle associazioni mutue anche nella stessa Germania.

Non mancò neanche il concorso dell'iniziativa statale, sia con lo stimolare enti morali all'esercizio del credito fondiario, sia col creare istituti appositi, apportando così in questo campo il principio della utilità pubblica.

Nella seconda metà dell'ottocento il credito fondiario si era ormai affermato in tutti i maggiori Stati dell'Europa continentale con netta prevalenza delle Banche ipotecarie di speculazione (1).

§ 3. — *Lo sviluppo della legislazione sul credito fondiario in Italia.* — In Italia la prima disciplina del credito fondiario si ebbe dopo la proclamazione del Regno. Nel 1853, c'era stato un tentativo di Cavour di organizzarlo in Piemonte, ma senza alcun seguito. Era esercitato invece largamente il credito immobiliare da enti morali sorti per scopi di beneficenza e di risparmio, come la Cassa di Risparmio di Milano, il Monte dei Paschi di Siena ed il Banco di Napoli, i quali diedero un notevole contributo per l'istituzione del credito fondiario in Italia.

(1) Solo in Inghilterra, per lo speciale regime della proprietà fondiaria, il credito fondiario non ebbe sviluppo nè istituti propri; mentre in Francia si affermò col principio della speculazione soltanto ed in regime speciale di monopolio. Infatti dal 1852 il credito fondiario in Francia è esercitato esclusivamente da una società per azioni, il *Crédit Foncier*, istituto ormai potentissimo che esercita anche il credito dipartimentale e comunale e le cui cartelle fondiarie hanno trovato collocamento nei mercati esteri.

Negli Stati Uniti il credito ipotecario ebbe un ordinamento sul tipo del credito fondiario europeo soltanto nel 1916 col *Federal Farm Loan System*; è esercitato da dodici banche fondiarie federali e da una cinquantina di banche fondiarie per azioni, tutte controllate dal *Federal Farm Loan Board*. Come lavoro le banche federali hanno una notevole prevalenza sulle altre.

Nella Russia Sovietica, dato il regime della proprietà ed i sistemi economici in essa instaurati, il credito ipotecario a lungo termine è esercitato da cooperative di credito.

Infatti, falliti alcuni tentativi nel 1862 e nel 1863 di organizzare il credito fondiario sul tipo francese con la costituzione di un grande istituto di speculazione, nel 1864 il Ministro Torelli si adoperò perchè l'esercizio di tale credito venisse affidato agli enti morali che già praticavano il credito immobiliare. Risposero all'iniziativa del Ministro i predetti tre Istituti, che nel 1865 stipularono una convenzione, alla quale, successivamente nel 1866, aderirono anche l'Opera Pia di S. Paolo di Torino e la Cassa di Risparmio di Bologna. Gli accordi tra i cinque Istituti vennero perfezionati colla legge 14 giugno 1866, n. 2983, istitutiva del credito fondiario in Italia. Con questa legge vennero fissati i seguenti criteri:

esclusione della speculazione;

pluralità di istituti esercenti, ma dello stesso tipo (enti morali non aventi scopo di lucro) ed operanti in zone territoriali delimitate e non in concorrenza tra di loro;

concessione di mutui ipotecari a lunga scadenza, rimborsabili col sistema dell'ammortamento;

pagamento dei mutui soltanto in cartelle, senza alcun limite per l'emissione di esse.

Successivamente l'esercizio del credito venne esteso al Banco di Sicilia per le provincie siciliane (1870) ed alla Cassa di Risparmio di Cagliari per la Sardegna (1872). Liberate poi le provincie venete e la provincia romana, venne estesa alle prime la zona di competenza della Cassa di Risparmio di Milano (1875-79) e per la seconda si provvide con l'istituzione del Credito Fondiario del Banco di S. Spirito (1873).

Il sistema della territorialità non diede però un sensibile incremento al credito fondiario mancando ogni stimolo agli Istituti che lo esercitavano in regime di monopolio. Con la legge del 21 dicembre 1884, che, coordinata con la legge del 1866 e con altre disposizioni emanate nel frattempo, formò il Testo unico sul credito fondiario approvato con R. decreto 22 febbraio 1885, si cercò di eliminare ogni remora, dando piena libertà di esercizio. Così non solo vennero abolite le zone chiuse ed autorizzati tutti gli otto istituti all'esercizio del credito fondiario in tutta Italia, ma venne aperta la possibilità di esercizio anche a società di speculazione e ad associazioni mutue. Di queste ultime non ne sorsero; sorsero invece due istituti liberi creati uno dalla Banca Nazionale (1885) e l'altro dalla Banca Tiberina di Torino (1887).

Neppure questo sistema diede i frutti sperati, anche per le conseguenze della crisi edilizia e finanziaria che in quell'epoca attraversava il Paese. La Cassa di Risparmio di Cagliari fallì nel 1887 e la

Banca Tiberina non fece a tempo ad iniziare l'emissione delle proprie cartelle; gli Istituti già esistenti non approfittarono del beneficio dell'estensione della loro attività da regionale a nazionale; soltanto il Credito Fondiario della Banca Nazionale ebbe qualche successo. Nel sistema c'era un grave difetto, cioè che tutti e tre gli Istituti di emissione italiani venivano a fare operazioni fondiari — per quanto con sezioni staccate — cosa in netto contrasto col principio di assoluta liquidità degli istituti stessi.

Con la legge del 17 luglio 1890, n. 6955, venne mutato radicalmente il sistema, appoggiando l'esercizio principale del credito fondiario ad un Istituto unico, costituito sotto forma di anonima e privilegiato nell'esercizio. Fu costituito così il 7 febbraio 1891 l'Istituto Italiano di Credito Fondiario, autorizzato all'esercizio del credito fondiario in tutta Italia, tutti gli altri Istituti già esistenti ritornarono alle primitive circoscrizioni territoriali, tranne quello della Banca Nazionale, che però ebbe limitata l'emissione delle cartelle.

Nel 1893 agli Istituti di emissione venne revocata l'autorizzazione all'esercizio del credito fondiario; nel 1894 venne revocato il privilegio all'Istituto Italiano di Credito Fondiario dell'esclusività in tutta Italia; nel 1896 sospendeva le operazioni il Credito Fondiario del Banco di S. Spirito. Pertanto, mentre con la legge dell'8 agosto 1895, n. 519, si promuoveva la creazione di piccoli istituti locali (permettendo così il sorgere nel 1900 del Credito Fondiario Sardo e del Credito Fondiario della Cassa di Risparmio di Verona), con R. decreto 30 luglio 1896, venne riesteso a tutta Italia l'esercizio del credito fondiario da parte dell'Opera Pia di S. Paolo di Torino, della Cassa di Risparmio di Milano, della Cassa di Risparmio di Bologna e del Monte dei Paschi di Siena.

Tutto questo susseguirsi di disposizioni portò alla necessità di un nuovo Testo unico delle leggi sul credito fondiario, che fu approvato con R. decreto 16 luglio 1905, n. 6460. Questo Testo unico, la successiva legge 22 dicembre 1905, n. 592, portante i provvedimenti per agevolare i mutui fondiari, modificata con la legge 22 dicembre 1907, n. 794 ed il regolamento approvato con R. decreto 5 maggio 1910, formano il complesso delle disposizioni che ancora oggi regolano in linea di massima l'esercizio del credito fondiario in Italia.

§ 4 - *L'attuale regolamentazione in Italia.* — Con il Testo unico del 1905 si ritornò al sistema di ampia libertà di esercizio da parte di istituti fondati sia sul principio dell'utilità pubblica, sia della speculazione, sia dell'associazione mutua.

Questa ultima forma non ha mai avuto attuazione in Italia. Un tentativo si ebbe nel 1908 a Palermo con un'associazione mutua tra proprietari che fu sciolta nel 1915, senza che avesse potuto dare inizio alla sua attività.

Il principio della speculazione è rimasto limitato ai due soli Istituti già esistenti prima del 1905, l'Istituto Italiano di Credito Fondiario ed il Credito Fondiario Sardo, il quale ultimo fu autorizzato ad operare in tutta Italia nel 1920 fino al 1939 per riprenderlo in quasi tutta l'Italia con recente decreto.

Al principio dell'utilità pubblica fu improntata prima del 1905 la costituzione dei cinque Istituti dell'Opera Pia di San Paolo di Torino, del Monte dei Paschi di Siena e delle Casse di Risparmio di Milano, Verona e Bologna, e allo stesso principio fu ispirata la costituzione di altri quattro istituti sorti dopo il 1915, cioè:

la Sezione autonoma di credito fondiario della Banca Nazionale del Lavoro, costituita nel 1919 come sezione autonoma per il credito edilizio dell'allora Istituto Nazionale di Credito per la Cooperazione;

l'Istituto di credito fondiario delle Venezie, succeduto nel 1920 al Credito Fondiario della Cassa di Risparmio di Verona e benchè costituito sotto forma di azienda autonoma, emanazione delle Casse di Risparmio di Verona, Padova, Venezia, Udine, Treviso e dell'Istituto Federale di Credito per il Risorgimento delle Venezie;

le Sezioni di credito fondiario dei Banchi di Napoli e di Sicilia, tornati ad essere autorizzati all'esercizio del credito fondiario nel 1929, dopo che a detti Banchi era stata revocata la facoltà di emettere biglietti di banca.

È però da considerare che gli enti morali esercenti il credito fondiario sono istituti complessi che, pur avendo istituite sezioni speciali per il credito fondiario, esercitano anche un'attività bancaria molto sviluppata, che li mette in primo piano tra le aziende bancarie italiane. Il sistema degli istituti complessi in contrapposto al sistema degli istituti specializzati è già diffuso negli altri Stati d'Europa e si è sviluppato anche nel senso che istituti tipici di credito fondiario hanno esteso la loro attività alle altre operazioni creditizie; come il *Crédit Foncier* ed alcune delle stesse *Landschaften* tedesche. Anche l'Istituto Italiano di Credito Fondiario manifesta l'intenzione di seguire tale sistema, mostrando in questi ultimi tempi di volersi avvalere della facoltà di costituire una propria sezione autonoma « per il credito ed

il risparmio » in base all'autorizzazione avuta sin dal 1919 col R. decreto-legge 2 settembre 1919, n. 1709. (1)

In ordine ai prestiti ed alle cartelle fondiari, il Testo unico del 1905 ha confermato in massima il principio che i mutui fondiari debbono essere pagati in cartelle; soltanto per l'Istituto Italiano di Credito Fondiario è rimasta la possibilità per il mutuatario di scegliere il pagamento in cartelle od in contanti. Tutti gli Istituti provvedono di solito al collocamento delle proprie cartelle per conto del mutuatario.

A seconda poi dell'epoca di costituzione dei vari Istituti e delle leggi con cui vennero autorizzati all'esercizio del credito fondiario, si ha che:

gli Istituti costituiti fin dal 1866, e cioè quelli dell'Istituto di S. Paolo di Torino, della Cassa di Risparmio delle Provincie Lombarde di Milano, della Cassa di Risparmio di Bologna e del Monte dei Paschi di Siena, possono emettere cartelle in misura illimitata;

gli Istituti costituiti con legge speciale, e cioè l'Istituto Italiano di Credito Fondiario e l'Istituto di Credito Fondiario delle Venezie

(1) Ecco alcuni dati sugli istituti di credito fondiario al 31-XII-1905 e al 31-XII-1939.

	31 DICEMBRE 1905		31 DICEMBRE 1938	
	Ammontare dei mutui	Cartelle in circolazione	Ammontare dei mutui	Cartelle in circolazione
	milioni di lire			
<i>Istituti in esercizio:</i>				
Istituto Italiano credito fondiario ...	101 -	68,5	826,5	809,5
Credito fondiario Sardo	1 -	1 -	140,5	139 -
Sezione C. F. Banca Naz. lavoro	n. e.	n. e.	421 -	394 -
Istituto S. Paolo di Torino.....	45 -	45 -	637,5	644 -
C. F. della Cassa di Risparmio delle Provincie Lombarde	121 -	127,5	1.434,5	1.451,5
Istituto C. F. Regione Trentina (a) ..	n. e.	n. e.	63 -	63 -
Istituto C. F. Friuli Orientale (a)....	n. e.	n. e.	23 -	23 -
Istituto C. F. delle Venezie.....	2,5	2,5	1.777,5	1.142,5
C. F. della Cassa Risp. di Bologna ..	32 -	33 -	476 -	482 -
C. F. Monte dei Paschi di Siena	36 -	38 -	506 -	485,5
C. F. Banco di Napoli	n. e.	n. e.	199 -	141,5
C. F. Banco di Sicilia.....	n. e.	n. e.	38 -	36,5
	338 -	315,5	5.943 -	5.812 -

(a) Derivanti da preesistenti istituti nei territori redenti — n. e. = non esistente alla data del 31 dicembre 1905.

possono emettere cartelle fino a raggiungere quindici volte l'ammontare del capitale versato e delle riserve il primo, l'ammontare del fondo di garanzia il secondo; mentre la Sezione autonoma di credito fondiario della Banca Nazionale del Lavoro può emettere cartelle fino ad otto volte l'ammontare del capitale di dotazione;

gli Istituti costituiti dopo il 1905 e cioè il Credito Fondiario Sardo e la Sezioni di credito fondiario dei Banchi di Napoli e di Sicilia possono emettere cartelle fondiarie fino al decuplo del capitale versato il primo e del fondo di dotazione gli altri due.

Intanto venne sviluppandosi una particolare disciplina del credito edilizio. Il primo cenno legislativo in Italia è nella legge 31 maggio 1903, n. 254, sulle case popolari ed economiche, finchè si giunse al Testo unico approvato con R. decreto 28 aprile 1938, n. 1165. *Tutte le aziende di credito* sono in genere chiamate ad esercitare questa forma di credito, unitamente ad Istituti e enti di assistenza, di previdenza e di assicurazione.

Questa disciplina però si limita alla edilizia popolare ed economica, mentre non veniva creato alcuna organica struttura di credito edilizio in genere. Solo nel R. D. L. 2 maggio 1920 n. 698, che creava l'Istituto Nazionale di credito edilizio, vi sono norme per i mutui da concedere per la costruzione di case di abitazione « eccettuate quelle di lusso » e sono previste esenzioni ed agevolazioni fiscali. Come istituti speciali agenti in questo campo vennero creati:

la Sezione autonoma per il Credito edilizio presso l'Istituto Nazionale di Credito per la cooperazione, ora Sezione autonoma di credito fondiario della Banca Nazionale del Lavoro;

una Società anonima, l'Istituto Nazionale di credito edilizio, col capitale di 25 milioni.

Le operazioni.

§ 5 - *Determinazione delle operazioni.* — Secondo l'attuale legislazione italiana, rientrano nel credito fondiario ed edilizio varie operazioni.

Esse hanno scopi diversi:

a) vi sono prestiti per il finanziamento generico della proprietà immobiliare, senza che venga richiesta una particolare destinazione delle somme (art. 12 del Testo unico, R. decreto 16 luglio 1905 e successive modificazioni);

b) vi sono prestiti fatti allo scopo di trasformare debiti onerosi con altri meno onerosi o ammortizzabili a più lunga scadenza (art. 12-*b* del Testo unico); di agevolare il trapasso ed il consolidamento della proprietà rustica liberandola dal prezzo residuale d'acquisto o da oneri enfiteutici (art. 12 secondo comma Testo unico); o da questi, da decime ed altri pesi, con particolare riguardo al mezzogiorno (L. 15 luglio 1906, 1906, n. 441);

c) vi sono prestiti di miglioramento agrario-fondario (artt. 13 e 14 della Legge 22 dicembre 1905, n. 532);

d) vi sono prestiti edilizi: per case di civile abitazione (Legge 7 giugno 1928, n. 1780); per case popolari od economiche (Testo unico, R. decreto 28 aprile 1938, n. 1165);

e) infine, col Testo unico approvato con decreto-legge Luogotenenziale 9 giugno 1945, n. 305, sono ammessi prestiti per la riparazione di edifici urbani e rustici danneggiati da eventi bellici ed utilizzabili per il ricovero dei senza tetto.

Nell'esame di questi vari scopi delle operazioni di credito fondiario ed edilizio, è anzitutto da osservare come sussista tuttora una duplicazione per quanto si riferisce al credito di miglioramento fondiario-agrario, con la particolare legislazione sul credito agrario. Tale duplicazione sembra inutile perchè difficilmente gli istituti di credito fondiario possono compiere operazioni di miglioramento ove, come è infatti per la legge sul credito agrario, non sussiste per essi il contributo di Stato. D'altra parte sembra anacronistica la disposizione dell'art. 14 della Legge 22 dicembre 1905 che prevede per tali operazioni una speciale ipoteca limitata alle migliorie che si raggiungeranno sui fondi a seguito degli investimenti delle somme prestate (su questo argomento si rimanda al capitolo VI sul credito agrario). La Commissione è pertanto di avviso di trasferire le disposizioni sul miglioramento fondiario agrario sotto la particolare disciplina del credito agrario.

Un altro problema da esaminare sorge dalla considerazione che in prevalenza le operazioni di credito fondiario sono rivolte al finanziamento generico della proprietà immobiliare. Secondo la lettera a) dell'art. 12 del Testo unico, infatti, sono ammesse operazioni non soggette ad alcuna indagine particolare sulla destinazione delle somme prestate; tali operazioni possono anche raggiungere fini di miglioramento ad utilità del fondo, ma anche fini di semplice smobilizzo per bisogni personali del proprietario e, talvolta, di evasione di gravami tributari costituendo oneri non necessari sulla proprietà. La legge lascia facoltà agli Istituti di decidere sulla concessione del prestito e

tale decisione è basata sulla entità della garanzia e sulla fiducia personale del mutuatario e non su criteri economici e di pubblica e generale utilità.

La questione va considerata anche nella particolare situazione attuale; in cui agevolazioni di Stato e capitali e risparmio privato dovrebbero essere rivolti principalmente alla ricostruzione fondiaria edilizia del Paese. Si corre il pericolo che il risparmio venga convogliato verso queste forme di smobilizzo finanziario della proprietà invece che a fini di maggiore urgenza.

Un'altra soluzione potrebbe trovarsi nel creare un sistema di priorità e contingentamento degli investimenti in relazione alle più urgenti necessità ricostruttive.

Attraverso le indagini svolte, si è accertato che, salvo alcune generiche risposte di preferenza del sistema di imporre direttive e « priorità » nei finanziamenti, sistema che potrebbe rendersi necessario « soltanto nel caso di contingentamento dei mutui e concomitante forte richiesta di finanziamenti » (*Introna*), tutti gli interrogati hanno ritenuto che sia desiderabile (e lo stesso *Introna* lo afferma) non porre in linea di massima alcun limite all'azione degli Istituti. Nella sua risposta l'*Associazione Bancaria Italiana* ha precisato che « non si ritiene opportuno un sistema rigido di priorità. Ove lo Stato desideri favorire alcuni settori immobiliari, o regioni, da finanziare dagli istituti di credito fondiario, sarebbe più opportuno che desse, al settore o regione in questione, maggiori contributi o particolari garanzie ».

Speciale attenzione merita a questo proposito il campo della edilizia popolare ed economica (regolato con Testo unico del 28 aprile 1938, n. 1165). In genere viene riconosciuto rispondente il sistema adottato, salvo richiedere « maggiori larghezze », ecc. allo scopo di incrementare questa particolare attività rivolta a fini di utilità generale. Il sistema per raggiungere tale scopo non può essere che quello delle agevolazioni tributarie e del contributo di Stato, opportunamente e adeguatamente concesso secondo le esigenze (1).

Se queste agevolazioni e questi contributi di Stato vengono richiesti in particolare per l'edilizia popolare, viene tuttavia riconosciuta la necessità che lo Stato agevoli il processo di ricostruzione fondiaria ed edilizia per la riparazione dei danni di guerra. Problema non solo con-

(1) Solo l'Istituto Naz. di Credito Edilizio risponde, che per tutte le operazioni di credito fondiario ed edilizio tranne i casi di contingenze urgenti e straordinarie, è da condannare il « ricorso ai contributi statali perchè normalmente costosi e a danno della produttività e della ricchezza nazionale ».

tingente ma tale da imporre per un lungo periodo avvenire sforzi notevoli. Già in occasione della prima guerra mondiale era stata prevista (decreto-legge 22 giugno 1919, n. 1242), la concessione di mutui diretti a fornire i mezzi necessari per ricostruire o riparare fondi urbani o per mettere in stato di coltivazione e di reddito fondi rustici che fossero stati danneggiati per fatti di guerra. Le somme venivano pagate in unica soluzione o a somministrazioni rateali, ed erano garantite ipotecariamente con prelazione assoluta sulle somme dovute al mutuatario dallo Stato per risarcimento di danni di guerra. La attuale legislazione per la ricostruzione degli immobili danneggiati dalla guerra, si limita a quelle abitazioni che possono fornire rifugio ai « senza tetto » e prevede somministrazioni rateali durante il corso dei lavori od in unica soluzione dopo l'ultimazione dei lavori stessi, rimborsabili con ammortamento non superiore ai 40 anni, mediante semestralità cui concorre — in massima — lo Stato in misura non superiore al terzo della somma occorrente per le riparazioni. Viene prevista inoltre una particolare garanzia costituita da ipoteca prevalente di grado di fronte ad ogni altra esistente ed anche di fronte ai crediti privilegiati.

Il problema attuale e futuro, connesso alla soluzione della questione del risarcimento dei danni di guerra, investe tuttavia, oltre all'urgente aspetto dei « senza tetto », l'aspetto più generale di ricostruzione della proprietà immobiliare e dovrà richiedere particolare attenzione, specie per quanto si riferisce all'afflusso di risparmio e alle modalità tecniche dell'esercizio del credito fondiario.

§ 6. — *Attuazione delle operazioni.* — Le operazioni di credito fondiario ed edilizio vengono attuate di norma con prestiti rimborsabili mediante quote periodiche di ammortamento. È anche prevista, come operazione preliminare da definirsi successivamente con tali prestiti, l'anticipazione in conto corrente ipotecario. Questa forma non usata per il credito fondiario vero e proprio e non agevolata tributariamente, è limitata alla metà del valore del fondo dato in ipoteca.

L'operazione principale resta comunque il prestito ammortizzabile con pagamenti periodici che comprendono l'interesse, il compenso per diritti di commissione, la quota di abbonamento per le tasse e la quota di ammortamento del capitale.

A garanzia delle operazioni di credito fondiario, il Testo unico prescrive che debba essere iscritta *prima ipoteca* fino *alla metà del valore degli immobili*, viene cioè prevista la priorità di grado della garanzia e la copertura di rischio col valore doppio della

garanzia stesse (1). Per i prestiti diretti a consolidare la proprietà fondiaria è ammesso invece un limite massimo dei tre quinti del valore dell'immobile.

Per quanto si riferisce al credito edilizio, considerando le garanzie provenienti dal controllo dell'effettivo impiego del prestito, viene ammesso che i mutui siano concessi fino alla concorrenza del 75 per cento del valore complessivo delle aree e delle costruzioni, da calcolarsi tenendo conto anche del maggior reddito determinato dalla esenzione venticinquennale della imposta e sovrimposta.

Inoltre la legislazione attuale prescrive che, salvo eccezioni, non siano concessi prestiti che su immobili « capaci di dare un reddito riconosciuto dall'Istituto certo e durevole per tutto il tempo del mutuo e superiore all'annualità dovuta dal mutuatario ».

Con questo doppio sistema di garanzia viene assicurato, nei limiti del possibile, all'Istituto il buon fine dell'operazione. È stato comunque osservato che, il sistema di garanzie rappresenta un troppo pesante onere alla proprietà e non invoglia a ricorrere al credito fondiario.

Bisogna d'altra parte riconoscere che la lunghezza del periodo del mutuo impone particolari cautele che non possono tradursi se non in simile sistema di garanzie. Comunque la Commissione non ha avuto sentore di concrete proposte rivolte a modificare le norme vigenti.

Deve tuttavia la Commissione segnalare l'eccessivo aggravio di prove e documentazioni richieste per l'accensione del mutuo fondiario (vedi in proposito l'interrogatorio dell'ing. Longo); è forse possibile migliorare tecnicamente la procedura ma si deve riconoscere che il principale ostacolo alla rapidità e semplicità di documentazione risale al sistema vigente di pubblicità della proprietà immobiliare.

Il sistema prevalente di operazioni è quello delle cartelle fondiarie che debbono portare un interesse non superiore a quello dei prestiti cui fanno fronte. È un sistema cioè basato sulla esatta corrispondenza delle operazioni di prestito con le operazioni di raccolta del risparmio. Su questo aspetto principale si è maggiormente soffermata l'attenzione della Commissione.

(1) Si è già accennato alla speciale *ipoteca sulle migliorie* prevista dalla Legge 22 dicembre 1905, n. 592, che viene tuttavia raramente usata per le difficoltà tecniche di applicazione.

Da segnalare anche la già ricordata *ipoteca privilegiata* per le operazioni di ricostruzione dei fabbricati per il ricovero dei « senza tetto ». Tale privilegio, giustificato dal fatto che talvolta si tratta di ricostruire ex-novo un fabbricato, non può danneggiare le precedenti ipoteche che non avrebbero avuto più la base di garanzia data la distruzione dell'immobile.

Esclusa la possibilità di fornire credito solo coi capitali di fondazione o patrimonio degli Istituti, che non sarebbero mai sufficienti al fabbisogno, tutti gli interrogati hanno riconosciuto come unica forma compatibile con la natura del credito fondiario, la raccolta del capitale tramite le cartelle fondiarie. Viene infatti esplicitamente scartata la possibilità di raccogliere risparmi attraverso depositi, sia pure vincolati per un certo periodo di anni.

È da ricordare l'opinione della *Associazione Bancaria Italiana* che ritiene potere essere opportuna *in periodi eccezionali* una forma di ricerca di capitale *integrativa* di quella usuale della emissione di cartelle; ad esempio si propone che Istituti di assicurazione o simili forniscano agli Istituti di credito fondiario capitale in numerario da impiegare in mutui. In tempi normali — riconosce tuttavia l'Associazione — « la forma dell'emissione delle cartelle è non solo la migliore ma è anche sufficiente alle esigenze ».

Si può pertanto concludere che, anche ammettendo *in via eccezionale*, sistemi diversi, dovrà rimanere a base del credito fondiario la raccolta del capitale a mezzo di cartelle fondiarie. Il problema pertanto si sposta sulla possibilità di collocamento delle cartelle sul mercato.

§ 7. — *Il mercato delle cartelle fondiarie.* — È stato accertato attraverso gli interrogatori e le risposte ai questionari la scarsa propensione del risparmio privato verso l'investimento in cartelle fondiarie. Poichè d'altro lato è generalmente riconosciuto impossibile l'aumento del tasso di interesse delle cartelle — che venendo ad accrescere il tasso delle operazioni di mutuo renderebbe più oneroso il ricorso al credito per le operazioni fondiarie ed edilizie — l'attenzione si è rivolta alle agevolazioni fiscali e al sistema delle cartelle fondiarie onde renderne più facile il collocamento sul mercato.

§ 8. — *Le agevolazioni fiscali.* — Si può dire che quasi *unanimente* gli interrogati dalla Commissione hanno proposto maggiori agevolazioni fiscali per le cartelle fondiarie.

Vi è qualche risposta che vorrebbe addirittura la assimilazione delle cartelle fondiarie ai titoli di Stato, in quanto è appunto dai titoli di Stato che le cartelle fondiarie subiscono la maggiore concorrenza (1).

(1) Anche in periodi di inflazione, le cartelle fondiarie, benchè abbiano una garanzia reale, non vengono preferite ai titoli di Stato, più legati al valore della moneta. Ciò dipende, oltre che dalla psicologia del risparmiatore, dal fatto che le cartelle possono venire rimborsate per estrazione e ripagate al loro valore nominale (vedi interrogatorio Longo).

Anche senza giungere a nuovi sistemi di agevolazioni, alcuni (*Istituto Credito Fondiario, Associazione Bancaria Italiano, ecc.*) vorrebbero che le cartelle fondiarie fossero esentate dalla imposta sul patrimonio. Altri (*Nicotra*) pensa invece che per quanto si riferisce alle operazioni di credito fondiario siano sufficienti le attuali agevolazioni, mentre sarebbero da favorire e maggiormente le operazioni di credito edilizio. Nella risposta del *Banco di Napoli* vengono richieste agevolazioni fiscali per le anticipazioni in conto corrente che dovrebbero poi essere trasformate in mutui definitivi. Più generiche altre risposte, che richiedono tuttavia maggiori agevolazioni fiscali.

« Sembra comunque che, ove per ragioni di politica tributaria non sia possibile concedere ulteriori agevolazioni, sia necessario adottare un sistema chiaro che non lasci dubbi di interpretazione e effettuare alcuni piccoli ritocchi sulle imposte ora in essere » (*Associazione Bancaria Italiana*). Analogamente si sono espressi altri interrogati.

§ 9. — *Unificazione delle cartelle.* — L'indagine si è rivolta anche alla possibilità di miglior collocamento delle cartelle fondiarie sul mercato, attraverso una modifica del sistema attualmente vigente. A questo scopo nel questionario della Commissione veniva prospettata la eventualità di una unificazione delle cartelle fondiarie ed edilizie da emettersi da parte di un unico Ente.

Le risposte sono state assai varie; possono comunque venir così raggruppate:

Tesi A. — Mantenere il sistema della molteplicità di cartelle, facenti capo ai vari Istituti emittenti.

Tesi B. — Unificare tutte le cartelle che dovrebbero venire emesse da un unico ente.

Tesi C. — Mantenere il sistema della molteplicità delle cartelle salvo che per operazioni di carattere straordinario e assai rilevanti.

Molti competenti e in genere gli Istituti di credito fondiario ed edilizio hanno sostenuta la prima tesi. Essi pensano che il collocamento delle cartelle non verrebbe agevolato da una eventuale unificazione della emissione; in quanto — è questa la ragione generalmente adottata — « ogni istituto ha un proprio mercato a carattere prevalentemente locale » (*Ambrogio*) e « i risparmiatori sono portati ad acquistare di preferenza le cartelle dell'Istituto locale » (*N. Introna*).

A questa ragione, l'*Introna* aggiunge che l'unificazione delle cartelle fondiarie è sconsigliabile anche « sotto il profilo dei tassi, giacchè è preferibile che gli Istituti abbiano questa possibilità di

manovra in relazione alla situazione del mercato, che per molti enti ha ampiezza prevalentemente regionale od interregionale ».

Minori in numero le risposte che propongono l'unificazione della emissione delle cartelle. Fra queste risposte merita ricordare quella dell'*Istituto Italiano di Credito Fondiario*, che ritiene « desiderabile una unificazione delle cartelle » e all'uopo propugna la formazione di un ente consorziale o federativo, che « rispetti l'autonomia degli Istituti e coordini la loro attività limitatamente a taluni obiettivi, fra cui in primo luogo l'emissione di cartelle ». Le cartelle uniche, sempre secondo l'Istituto di credito fondiario, dovrebbero essere intestate all'Ente ma emesse dai singoli Istituti facendo risultare sul titolo il nome dell'emittente. Ne dovrebbero rispondere, in via principale, gli Istituti (che sopporterebbero così per primi le conseguenze della bontà o meno delle operazioni) e in via sussidiaria l'ente « presso cui si costituirebbe allo scopo un fondo comune di garanzia ».

Il vantaggio principale del sistema consisterebbe nel più ampio mercato e nelle maggiori garanzie che renderebbero di più facile collocamento le cartelle — « Un inconveniente — prosegue l'Istituto di credito fondiario (inconveniente teorico, contro cui potrebbero studiarsi cautele) sarebbe rappresentato dalla possibilità che Istituti operanti con avventatezza compromettessero sussidiariamente al loro patrimonio, quello dell'ente ».

Di analoga opinione è anche *G. Nicotra* che « non vede svantaggi per l'adozione di un tale sistema, tranne la ingiustificata diversità di vedute degli istituti nel senso di una malintesa autonomia ».

Fra i sostenitori della terza tesi è l'*Associazione Bancaria Italiana* che ritiene: « Le cartelle emesse dai vari istituti hanno in linea generale il vantaggio di avere già uno speciale mercato; l'unificazione potrebbe provocare un allontanamento da parte della clientela abituata al titolo di un particolare istituto. Da qualche parte, considerando che l'unificazione potrebbe invogliare altri risparmiatori e allargare il mercato, si prospetta l'opportunità di coesistenza di cartelle singole e di cartelle uniche, queste ultime comunque da emettere per particolari ed eccezionali esigenze e da contrassegnare dai vari Istituti così che l'unicità della emissione si dovrebbe risolvere in una garanzia sussidiaria di tutti gli Istituti, una volta che l'Istituto più direttamente interessato non soddisfacesse all'obbligo del rimborso ».

A sè stante è la posizione dell'*avv. Mola*: Egli ritiene necessario svincolare la fase della ricerca del capitale dalla fase di attuazione delle operazioni di mutuo. A tale scopo egli propugna la creazione di un Ente che provveda con il suo capitale di fondazione e poi con l'emis-

sione di cartelle fondiarie a raccogliere il risparmio che verrà poi ceduto agli Istituti di credito fondiario; i quali faranno i mutui in numerario con la normale procedura e garanzia. Vantaggio del sistema sarebbe, secondo l'avv. Mola, la maggiore possibilità di sottoscrizione di cartelle e disponibilità di capitale per i fabbisogni fondiari ed edilizi. Con questo sistema — prosegue l'avv. Mola — si permette al risparmiatore di non curarsi della corrispondente operazione, specie agli effetti del sorteggio e rimborso prima della scadenza, in relazione al rimborso eventuale del mutuo; e si agevola notevolmente l'afflusso di capitale estero (1).

Sull'aspetto dell'afflusso del capitale estero anche l'ing. Longo ammette che l'emissione unificata di cartelle possa apportare qualche vantaggio; benchè egli riaffermi senz'altro la convenienza a mantenere per il mercato interno il sistema della emissione di cartelle da parte dei singoli Istituti.

Sulla base delle opinioni raccolte, la Commissione deve concludere che sistema preferito è quello della molteplicità di cartelle. Non esclude però la possibilità di emissione di cartelle unificate per invogliare il capitale estero e per alcune eccezionali necessità anche nel mercato interno.

Un punto che non è stato accennato nelle risposte al questionario, ma che la Commissione ritiene di dover segnalare, è la diversità di limite alla emissione delle cartelle fondiarie da parte dei vari istituti. Vi sono alcuni Istituti che non hanno limite di emissione, altri possono emettere cartelle chi fino a 10 volte, chi in misura diversa, rispetto al capitale sociale o di fondazione. Questa situazione rispecchia la diversa origine degli istituti di credito fondiario; ma sembra opportuno unificare le norme relative, autorizzando gli Istituti ad emettere cartelle fino a un limite, uguale per tutti, in rapporto al capitale sociale o di fondazione, oppure di lasciarla illimitata per tutti, naturalmente in corrispondenza delle ipoteche accese.

Gli Istituti di Credito fondiario.

§ 10. — *Molteplicità o unicità degli Istituti.* — Il sistema seguito in Italia della molteplicità degli Istituti di credito fondiario, in confronto al sistema di altri paesi (ad esempio, della Francia) della unicità, raccoglie l'approvazione di quasi tutti gli interrogati dalla Commissione.

(1) Secondo l'avv. Mola tuttavia potrebbero continuare a circolare le cartelle dei singoli Istituti per i bisogni locali del credito fondiario.

Si è però dichiarato contrario al sistema della molteplicità *l'Istituto Italiano di Credito Fondiario*. Esso infatti ha risposto: «La attuale molteplicità degli Istituti, e il nessun coordinamento sostanziale fra essi, presenta numerosi, ben noti inconvenienti». Nella risposta non vengono peraltro indicati gli inconvenienti cui si fa cenno e viene invece confuso il problema della molteplicità di istituti con quello del coordinamento. L'esigenza di un coordinamento, quale può essere concepito per distribuzione territoriale, per specializzazione di istituti, ecc, non porta necessariamente a considerare come opportuno il sistema della unicità.

L'Istituto Italiano di Credito Fondiario, infatti, nel prosieguo della sua risposta, riconoscendo che «l'unificazione oltre a presentare pur essa alcuni inconvenienti intrinseci, urterebbe contro una situazione di fatto ormai consolidata e importerebbe abbandono di una attrezzatura che è anche entrata profondamente nelle abitudini del pubblico», propugna un sistema intermedio di «forma consorziale e federativa». Questa forma dovrebbe «rispettare l'autonomia degli Istituti e unificare o coordinare la loro attività limitatamente a taluni obiettivi, fra cui in primo luogo, l'emissione delle cartelle».

L'Istituto Italiano di Credito Fondiario dunque:

a) riconosce la esistenza di inconvenienti sia nel sistema della unicità di Istituto sia nel sistema della molteplicità;

b) riconosce inattuabile, per ragioni di tradizione e di costo, la unificazione degli Istituti attualmente in esercizio;

c) e pertanto propone una forma federativa o consorziale «per alcuni obiettivi» e in particolare per l'emissione di cartelle.

Le risposte di tutti gli altri interrogati hanno invece messo in luce la preferibilità assoluta del sistema della molteplicità degli Istituti. Molte risposte hanno affermato ciò senza spiegarne i motivi. Altre hanno precisato alcuni punti interessanti, che qui di seguito si riportano.

a) È preferibile il sistema della molteplicità degli Istituti perchè una «sia pur limitata concorrenza può servire a migliorare i servizi» (*Associazione Bancaria Italiana*), anche «per il naturale senso di emulazione a meglio fare tra i vari Istituti» (*Istituto Nazionale di Credito Edilizio*);

b) è preferibile tale sistema perchè «garantisce una speciale cura delle esigenze locali» (*Associazione Bancaria Italiana*), «per la facilità di vagliare meglio e con maggior perizia l'affidamento del

credito » (*Istituto Nazionale di Credito Edilizio*) poichè « il credito fondiario e edilizio, per quanto di natura speciale, hanno in comune con le altre forme di credito la necessità di rispondere ad esigenze regionali, secondo le particolari condizioni economiche » (*Banca Nazionale del Lavoro*);

c) è infine « preferibile il mantenimento della molteplicità degli Istituti di credito fondiario giacchè ciò consente una maggiore profonda penetrazione della loro utile funzione fra coloro che del credito fondiario possono usufruire, specialmente per modeste ma sempre utili operazioni. La concentrazione in un unico istituto od anche in pochi grossi istituti allontana coloro che possono aver bisogno di un tale credito dall'Istituto mutuante il quale preferisce naturalmente le grosse operazioni trascurando le più modeste » (*C. Manunta*).

La Commissione ritiene che, specie per quanto si riferisce alla concessione di mutui, sia preferibile il sistema della molteplicità degli Istituti. Tale sistema va mantenuto anche per la fase di raccolta del risparmio (emissione di cartelle) salvo casi eccezionali o con riguardo al capitale estero per cui può ammettersi il principio della « cartella unica ».

§ II. - *Attività territoriale degli Istituti.* — Una delle ragioni, forse la principale, che è stata addotta per giustificare la tesi della molteplicità degli Istituti, è quella della preferibilità di aziende a carattere locale per la maggior cura e rapidità nel disbrigo delle pratiche relative ai mutui. Questa ragione naturalmente influenza le risposte alla seconda parte del quesito, relativamente alla territorialità degli Istituti; nel senso che si può dire unanimemente preferito l'istituto regionale o interregionale.

Mentre però alcuni interpellati rispondono semplicemente in tal senso, altri, e sono i più, chiariscono che il principio della territorialità non deve escludere la possibilità che alcuni istituti operino su tutto il territorio nazionale. « A fianco di istituti a carattere nazionale (che meglio possono fronteggiare le richieste di mutui di importo ingente e che possono integrare l'azione degli enti locali) si reputa opportuna l'esistenza di istituti regionali od interregionali » (*N. Introna*).

Riconosciuta dunque l'opportunità di coesistenza di istituti nazionali e istituti locali, le risposte al quesito pervenute alla Commissione divergono in parte per quanto si riferisce alla sfera d'azione degli istituti locali:

a) alcuni richiedono il semplice mantenimento dell'attuale legislazione (L. 16 novembre 1939, n. 1797), (1). Il sistema in definitiva, consiste nel far coincidere l'attività degli istituti di credito fondiario annessi ad istituti di credito e a casse di risparmio con la sfera d'azione degli enti cui sono collegati, « con notevole vantaggio per il funzionamento e la distribuzione del credito in tutto il territorio nazionale » (*Banca Nazionale del Lavoro*);

b) l'*Istituto di Credito Fondiario* vorrebbe invece « precisata » la competenza territoriale degli Istituti « in modo da favorire l'attività locale », per cui sembra richiedere una più rigida delimitazione territoriale (salvo s'intende le « attività di carattere nazionale di qualche Istituto »);

c) altri invece ritiene che « anche in considerazione di una migliore ripartizione dei rischi, sembra necessario che accanto agli Istituti che hanno già carattere nazionale, gli Istituti regionali o interregionali possano, sia pur agendo in prevalenza nell'ambito della propria regione, compiere operazioni in tutto il territorio nazionale onde sopperire eventualmente a deficienze locali » (*Associazione Bancaria Italiana*; similmente *Cassa di Risparmio delle Provincie Lombarde*).

§ 12. - *Istituti specializzati o facenti parte di aziende complesse.* — Salvo una risposta (G. Nicotra) che chiede « niente specializzazione degli Istituti autorizzati, anche se costituiti come sezioni di aziende

(1) All'art. 1 tale legge stabilisce:

« Il credito fondiario è esercitato:

a) dall'Istituto Italiano di credito fondiario in tutto il regno;

b) dal Monte dei Paschi di Siena, dall'Istituto di S. Paolo di Torino, dalla Cassa di Risparmio delle Provincie Lombarde, dalla Sezione autonoma di credito fondiario della Banca Nazionale del Lavoro, dalle sezioni di credito fondiario del Banco di Napoli e dal Banco di Sicilia nelle provincie in cui dette aziende hanno le loro sedi o dipendenze;

c) dall'Istituto di credito fondiario delle Venezie e dall'Istituto di credito fondiario della Regione Tridentina nelle provincie in cui hanno la propria sede ed in quelle in cui hanno sedi o dipendenze gli enti partecipanti ai rispettivi patrimoni;

d) dalla Cassa di Risparmio di Bologna nelle provincie dell'Emilia e delle Marche;

e) dal Credito fondiario Sardo nelle provincie della Sardegna e nel territorio del governatorato di Roma;

f) dalla Sezione di credito fondiario della Cassa di risparmio di Gorizia nella provincia di Gorizia e nei comuni delle provincie di Trieste ed Udine, nei quali la Sezione ha in corso operazioni di mutuo e che saranno accertati dall'Ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito ».

di credito complesse », la Commissione ha rilevata unanimità nel considerare necessario che le operazioni di credito fondiario vengano compiute da Istituti specializzati o sezioni autonome. Ciò è richiesto infatti dalle particolari caratteristiche delle operazioni di credito fondiario e dalla necessaria separazione di crediti a diversa lunghezza di investimento. « Ove il credito fondiario può essere esercitato da un Istituto di credito ordinario, questo si serve del credito fondiario per sistemare le posizioni di clienti in dissesto. Il credito fondiario in tal caso si riduce ad una funzione di assistenza per mutuatari già oberati ed in stato economico disperato » (*C. Manunta*).

Una volta ammesso dunque il principio della separazione del credito fondiario dal credito ordinario, sorgeva la questione se tale separazione dovesse spingersi sino alla assoluta specializzazione (istituti autonomi che compiono esclusivamente operazioni di credito fondiario) oppure potessero [ammettersi [anche sezioni autonome di istituti complessi di credito.

Alcuni interpellati hanno espresso parere favorevole alla specializzazione assoluta (« sono contrarissimo a qualsiasi agganciamento con aziende complesse »: *Istituto Nazionale per il Credito Edilizio*; « preferibili istituti specializzati » *Banca Provinciale Lombarda, Dello Joio*, ecc.).

Altri ritengono invece che, pur dovendosi preferire gli istituti specializzati, data la attuale esistenza di sezioni autonome accanto ad istituti specializzati, sia opportuno, per non incorrere in nuovi costi di attrezzatura e modificare un sistema già sufficientemente provato, mantenere la attuale situazione. In questo senso si è espresso *l'Istituto di Credito Fondiario*: « In via di principio sembra preferibile la specializzazione e cioè che gli enti esercenti il credito fondiario non svolgano altre attività creditizie, potendo altrimenti il primo essere influenzato dalle seconde e soprattutto accadere che vengano concessi mutui fondiari in sè stessi non soddisfacenti, allo scopo di sistemare crediti già esistenti e in sofferenza. Tuttavia per esigenze pratiche affinchè le varie attività si sostengano reciprocamente, la tendenza prevalente è stata ed è, specie nelle attuali difficoltà, a favore delle aziende complesse, e non può non tenersene conto' salvo, beninteso, riaffermare che l'esercizio del credito fondiario deve essere sempre tenuto ben distinto a mezzo di sezioni autonome o simili, dalle altre attività ».

Analogamente si esprimono altri interpellati: *N. Introna P. Ambrogio* ed anche *l'Associazione Bancaria Italiana* che così risponde: « Accanto ad istituti speciali che agiscono nel solo campo del credito

fondario, non è possibile escludere l'utile esistenza di sezioni autonome funzionalmente agganciate ad aziende complesse; sia per l'attuale esistenza di tale sistema (la cui modificazione implicherebbe costi di impianto) sia per l'utilità di una collaborazione di forze economiche che agiscono in diversi campi».

Infine alcuni altri hanno risposto di preferire «l'agganciamento ad aziende più complesse» (*Cassa di Risparmio delle Provincie Lombarde*) in quanto «l'esperienza ha dimostrato i vantaggi risentiti dagli istituti di credito fondiario costituiti come emanazione diretta o in altra forma collegati ad istituti di credito ordinario ed a casse di risparmio. La notorietà e l'organizzazione di detti istituti influiscono direttamente sulla fiducia del pubblico. Inoltre gli istituti sono notevolmente agevolati da una parte nella incetta del risparmio e dall'altra nel condurre le istruttorie per la concessione dei mutui, nel consolidare in operazioni fondiarie pendenze derivanti da rapporti bancari, nella vigilanza per il regolare decorso delle operazioni, nel curare le esecuzioni coattive, ecc.» (*Banca Nazionale del Lavoro*).

In definitiva la Commissione ritiene, sulla base delle risposte più numerose e data la attuale situazione, che sia consigliabile mantenere il sistema della coesistenza di istituti specializzati e di sezioni autonome di istituti complessi di credito, segnalando tuttavia la necessità di vigilare affinché la autonomia delle sezioni di credito fondiario sia veramente tale e non dia luogo all'accensione di mutui fittizi per sistemare posizioni in sofferenza di clienti dell'Istituto per operazioni ordinarie.

§ 13. — *Istituti di carattere pubblico o istituti privati.* — Il sistema attualmente in essere in Italia (sezioni di istituti di diritto pubblico coesistenti con istituti privati) sembra riscuotere, nella grande maggioranza delle risposte la preferenza rispetto ad un sistema in cui esistano istituti esclusivamente privati, e d'altra parte, rispetto a una maggiore forma pubblicistica da attuarsi attraverso nazionalizzazioni, ecc.

Salvo una risposta (*Romizi*) tutti gli interpretati hanno fatto presente la inopportunità di procedere ad un sistema di nazionalizzazione, anche perchè «la nazionalizzazione degli Istituti di credito fondiario non apporterebbe alcun mutamento nella situazione esistente, in quanto essa dovrebbe pur sempre limitarsi ad una nazionalizzazione del capitale (il quale già in massima parte è sottratto alla libera disponibilità dei privati) e non ad una ingerenza maggiore dell'attuale (controllo statale, norme di legge, ecc.) sulla attività concreta. Anzi la

nazionalizzazione potrebbe provocare un fenomeno di riluttanza del risparmiatore a fornire capitali al settore fondiario» (*Associazione Bancaria Italiana*).

Anche la Commissione non ravvisa la necessità di un processo di nazionalizzazione.

Il problema è diverso se invece di riferirsi alla proprietà del capitale sociale, si vuole intendere la nazionalizzazione come mezzo di politica creditizia. Già parlando delle « operazioni » si è accennato alla prevalente opinione per cui lo Stato, invece di porre priorità di investimenti o agire sulle aziende pubbliche indirizzando il credito verso determinati campi o regioni, dovrebbe aiutare e invogliare i proprietari attraverso contributi diretti, lasciando libera la erogazione del credito. Simile tesi si riaffaccia — e ve ne è eco nella risposta sopra-riportata della *Associazione Bancaria Italiana* — nel senso di escludere la nazionalizzazione come mezzo di intervento attivo dello Stato nella pratica corrente degli affari relativi alla erogazione del credito fondiario.

È infine da notare che mentre è diffusa la opinione che gli istituti di credito fondiario abbiano attrezzatura sufficiente per le normali esigenze del mercato, alcune risposte richiamano la opportunità di estendere le autorizzazioni ad altri enti. Ma mentre alcuni vorrebbero « una maggiore diffusione di enti a carattere privatistico » (*P. Ambrogio*) in quanto « non sarebbe da scoraggiare la costituzione di nuovi enti specializzati a base privatistica » (*N. Introna*), altri vorrebbe favorite le sezioni di credito fondiario di istituti di diritto pubblico. Tutte le risposte comunque mettono in luce la necessità di aumentare l'attrezzatura degli istituti di credito fondiario in relazione alle esigenze della ricostruzione, mentre riconoscono sufficiente l'attrezzatura esistente per le normali operazioni fondiarie.

Istituti di Credito edilizio

§ 14. — *Chi può esercitare il credito edilizio.* — Secondo il testo unico delle disposizioni sull'edilizia popolare ed economica molti sono gli enti che possono concedere mutui per la costruzione o l'acquisto di case popolari od economiche anche in deroga alle leggi speciali e ai loro statuti (1).

(1) L'art. 1 del Testo unico approvato con R. D. 28 aprile 1938, n. 1165 dice infatti:

« I prestiti per la ricostruzione o l'acquisto di case popolari od economiche possono, oltre che da privati e da società, essere consentiti dai

Nel campo invece del credito edilizio in genere, benchè il Regio decreto-legge 4 maggio 1924 n. 993, avesse stabilito che potevano esercitare il credito edilizio, istituti e società con almeno 25 milioni di capitale, lasciando quindi la possibilità della creazione di nuove sezioni o istituti, purchè la costituzione fosse avvenuta entro il 30 giugno 1925, in effetti due sono gli istituti che compiono attualmente operazioni di tale specie: l'Istituto Nazionale di Credito edilizio e la Sezione autonoma della Banca Nazionale del Lavoro.

Questa situazione di fatto ha richiamato l'attenzione di molti interpellati, che hanno messo in luce come « il credito edilizio lamenti talune deficienze strutturali e funzionali » (*P. Ambrogio*) e che sia « suscettibile di notevoli miglioramenti » (*Istituto di Credito Fondiario*).

Viene riconosciuto infatti generalmente che l'attrezzatura del credito edilizio è « del tutto inadeguata » (*N. Introna, Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, ecc.*) e che è necessario « integrare l'azione dei due istituti attualmente abilitati all'esercizio del credito edilizio » (*P. Ambrogio, ecc.*) in quanto « il credito edilizio avrebbe necessità di trovare più ampio respiro attraverso altri istituti » (*N. Introna*).

La Commissione pertanto ritiene di poter segnalare questa necessità, sia in considerazione delle particolari condizioni attuali in cui occorre un notevole sforzo di ricostruzione non solo delle abitazioni popolari ed economiche ma anche di abitazioni « non di lusso », sia come sistema ed organizzazione normale.

seguenti istituti ed enti, anche in deroga alle leggi speciali ed agli statuti che li regolano:

- 1° tutte indistintamente le Casse di risparmio ordinarie;
- 2° le Banche popolari e le società ordinarie e cooperative di credito;
- 3° i Monti di pegno;
- 4° le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza;
- 5° gli Enti morali legalmente riconosciuti;
- 6° le Società di mutuo soccorso legalmente costituite;
- 7° l'Istituto nazionale fascista della previdenza sociale e l'Istituto nazionale fascista per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro;
- 8° gli Istituti di credito fondiario;
- 9° l'Istituto nazionale delle assicurazioni;
- 10° la Sezione autonoma di credito fondiario della Banca nazionale del lavoro;
- 11° l'Istituto nazionale di previdenza e credito delle comunicazioni;
- 12° l'Istituto nazionale di credito edilizio.
- 13° gli Istituti e le società di credito edilizio di cui al regio decreto-legge 4 maggio 1924, n. 993, convertito nella legge 11 febbraio 1926, n. 255.

§ 15. — *Istituzione di nuovi enti e nuove autorizzazioni.* — Per allargare l'organizzazione degli istituti di credito edilizio si presentano varie possibilità.

Anzitutto è possibile, in base alle già citate norme, creare sezioni autonome o istituti o società esercenti il credito edilizio. Sembra che tale via sia in corso di attuazione (vedi risposte di *P. Ambrogio* e *N. Introna*) per alcune zone ove maggiori sono le deficienze.

Altra via sarebbe quella di creare un nuovo istituto, cui possano partecipare vari istituti di credito, allo scopo anche di una più facile raccolta di capitale estero.

Contro questa ultima tesi si sono espressi quasi tutti gli interrogati. D'altra parte anche la Commissione, in accordo con quanto già detto in precedenza, ritiene che se è possibile una forma consorziale per l'emissione di cartelle unificate allo scopo di far fronte a ingenti ed eccezionali finanziamenti, sia più opportuno mantenere un sistema di molteplicità di istituti per quanto si riferisce alla fase della concessione dei mutui.

E pertanto la via per ingrandire l'attrezzatura distributiva del credito edilizio, non può essere che quella di estendere l'autorizzazione di esercizio ad istituti, come quelli di credito fondiario, che già compiono operazioni analoghe, hanno struttura adatta e organizzazione sufficientemente decentrata.

In questo senso si sono espressi unanimemente gli interrogati.

Infatti « la distinzione fra credito edilizio e credito fondiario risale ad una diversità dello scopo (l'uno è infatti diretto a finanziare la costruzione di immobili, l'altro allo smobilizzò finanziario degli immobili che già danno reddito), ma in pratica tale differenziazione può essere superata utilmente. Purchè gli istituti di credito fondiario agiscano con criteri prudenziali, e in relazione alla effettiva possibilità di garanzia sugli stati di avanzamento della costruzione, dovrebbero essere autorizzati ad esercitare il credito edilizio, come già in parte fanno (edilizia popolare, senza tetto, ecc.) ». (*Associazione Bancaria Italiana*).

È interessante, a questo proposito ricordare che, oltre a tutti gli altri interrogati, anche i due istituti esercenti attualmente il credito edilizio, ritengono utile che gli istituti di credito fondiario siano anch'essi autorizzati all'esercizio del credito edilizio. La *Banca del Lavoro* infatti nella sua risposta dice: « Circa l'esercizio del credito edilizio in particolare si ritiene che non esista una distinzione o differenziazione sostanziale da quello fondiario, pur non essendo espressamente facoltizzati alle operazioni di credito edilizio, gli istituti di

credito fondiario in realtà le compiono egualmente, effettuando le somministrazioni durante le costruzioni, mercè l'apertura di un credito in conto corrente garantito da ipoteca, come ammesso dalla legge speciale sul credito fondiario, oppure mediante la stipulazione di un vero e proprio contratto di mutuo da erogarsi a somministrazioni, che entra in ammortamento dopo l'ultima erogazione a lavori di costruzione ultimati (1). Quindi mentre potrebbe opportunamente essere incrementata con l'aumento del capitale la potenzialità dei due istituti attualmente autorizzati, in base al loro statuto, a compiere operazioni di credito edilizio, d'altro canto dovrebbe estendersi l'esercizio del credito edilizio a tutti gli istituti di credito fondiario, modificando in tal senso la legge speciale del 1905».

E l'*Istituto Nazionale di Credito edilizio* dopo aver detto che esso « pioniere di tale tipo può da solo esplicitare la sua attività in modo adeguato alle richieste di tutta Italia » afferma che « nulla osta però che l'esercizio del credito edilizio sia esteso a tutti gli altri istituti di credito fondiario, anche nel campo delle costruzioni nuove, poichè per le ricostruzioni è già stata in tal senso provveduto col R. D. 9 giugno 1945, n. 305 ».

La Commissione pertanto addita tale soluzione per migliorare la struttura organizzativa del credito edilizio.

(1) Le anticipazioni effettuate tramite aperture di crediti in conto corrente che si trasformano poi in mutui, effettuate dagli Istituti di credito fondiario, « non godono però di alcuna agevolazione fiscale » (Banco di Napoli).

CAPITOLO VIII

IL MERCATO FINANZIARIO

Le borse valori in Italia.

§ 1. — *Le borse valori e le emissioni di valori mobiliari.* — La borsa valori è il mercato dei valori mobiliari: attraverso le numerose contrattazioni, di cui soltanto una parte si conclude con la consegna effettiva dei titoli, le borse adempiono alla funzione di facilitare la circolazione e la trasformazione dei capitali, ed il frazionamento degli investimenti.

Per l'accentramento e la fluidità delle domande e delle offerte di capitali, i prezzi reali e rappresentativi che ne risultano, e la diffusa pubblicità delle notizie relative alle operazioni ed a quanto con esse ha attinenza, la borsa costituisce il tipo di mercato concreto che più si avvicina al modello del mercato perfetto.

Alla borsa ricorrono per le loro necessità finanziarie lo Stato, le province, i comuni ed altri Enti pubblici; le imprese industriali e commerciali, che di solito cedono i titoli da collocare ad una banca o ad un consorzio costituito tra banche, che li assumono appunto per la facilità con cui si possono realizzare in borsa.

A soddisfare le richieste di capitali affluiscono alle borse mezzi finanziari provenienti da nuovo risparmio, dai depositi bancari reali e fittizi, dalla vendita di titoli e da altri disinvestimenti.

Per interessare al mercato finanziario i risparmiatori di ogni ceto, vengono emessi titoli di piccolo e grosso taglio e, sotto l'aspetto qualitativo, azioni che rappresentano quote di capitale delle imprese, ed obbligazioni che rappresentano crediti.

Perchè i titoli diventino negoziabili in borsa devono essere: facilmente trasferibili; in quantità tale da consentire la formazione di un mercato regolare e continuo; fungibili e quindi uniformi per quanto riguarda il valore, il tasso, la garanzia, l'epoca di emissione e di scadenza, le modalità di rimborso. La rapidità e la sicurezza delle contrattazioni sono garantite dalla semplicità degli ordini, dalla scadenza tipica dei contratti e dagli usi comuni che regolano le operazioni di borsa.

Nella contrattazione dei valori mobiliari nelle borse si hanno due fasi: la prima riguarda il collocamento dei titoli subito dopo la loro creazione; la seconda riguarda la vita dei titoli dopo la loro introduzione

nel mercato finanziario. La prima fase, interessa principalmente la speculazione, mentre la seconda interessa più particolarmente il risparmiatore. Lo sviluppo della seconda fase, però, è subordinato al regolare svolgimento della prima, che è la fase più importate e più delicata, perchè in quel periodo si forma il mercato del nuovo titolo.

In tempi normali ed in regime di mercato libero, la speculazione di borsa è largamente finanziata dalle banche, mediante l'operazione tipica del «riporto». Attraverso queste operazioni si stabilisce uno stretto legame fra il mercato monetario e il mercato finanziario. Le disponibilità liquide del mercato monetario, raccolte nei depositi bancari, affluendo alla borsa, assicurano il finanziamento transitorio delle emissioni di nuovi titoli che non trovano immediato collocamento presso i diretti risparmiatori. Il saggio dei riporti riflette le variazioni del saggio dello sconto e regola l'afflusso dei mezzi monetari al mercato finanziario. È ovvio che la facilità con la quale le banche finanziano la borsa può servire ad alimentare pericolose ondate di speculazione, le quali tralignano dalla funzione fisiologica del finanziamento transitorio per divenire semplice gioco al rialzo o al ribasso, ma se un tempo i riporti borsistici nel nostro Paese hanno consentito eccessi di speculazione in borsa, oggi si lamenta addirittura la mancanza o la insufficienza del concorso delle disponibilità bancarie anche al normale finanziamento della borsa.

Le emissioni di valori mobiliari e la loro ammissione alla quotazione ufficiale, sono regolate da speciali norme legislative che si riassumono brevemente.

Fino al 31 dicembre 1946 sono subordinate alla preventiva autorizzazione del Ministro per l'Industria e Commercio, di concerto col Ministro per il Tesoro, le costituzioni di società commerciali con capitale di oltre 100 milioni, gli aumenti di capitale e le emissioni di obbligazioni che superino 100 milioni di lire. Sono sottoposti in ogni caso ad autorizzazione gli aumenti di capitale e le emissioni di obbligazioni delle società, le cui azioni sono ammesse alla quotazione.

Le costituzioni, gli aumenti di capitale di aziende ed istituti di credito, le emissioni di obbligazioni (escluse le cartelle fondiarie) di alcuni istituti di credito che raccolgono risparmio a medio e lungo termine; la stipulazione di prestiti e l'assunzione di partecipazioni finanziarie all'estero, come pure il collocamento in Italia di titoli esteri di Stato, nonchè di obbligazioni e valori azionari esteri, devono essere autorizzati dal Ministro per il Tesoro.

I titoli del debito pubblico, i titoli garantiti dallo Stato, le cartelle fondiarie, i titoli emessi dalle provincie e dai comuni ed i titoli cambiari,

sono ammessi di diritto alla quotazione. L'ammissione alla quotazione dei titoli del debito pubblico di stati esteri è fatta con decreto del capo dello Stato; mentre l'ammissione dei titoli delle società commerciali per azioni è fatta dalla Camera di commercio, purchè la società abbia un capitale versato non inferiore a 600.000 lire ed abbia pubblicato i bilanci di due esercizi annuali.

Il mercato azionario negli ultimi anni è stato ostacolato da una serie di provvedimenti tra cui il più grave è quello della nominatività obbligatoria tuttora in vigore. La nominatività delle azioni è stata accompagnata dall'impianto di uno schedario generale dei titoli azionari presso l'Amministrazione finanziaria nel quale devono figurare tutti i possessori di azioni. Si è cercato di attenuare gli inconvenienti provocati dalla nominatività, autorizzando il trasferimento delle azioni, o con l'annotazione del nuovo titolare a cura della società emittente sul titolo, o nel libro dei soci, oppure mediante girata, ma non si è raggiunto lo scopo.

§ 2. — *L'ordinamento delle borse.* — L'organizzazione tecnico-giuridica delle borse è varia nei diversi stati; essa si può brevemente riassumere nei tre seguenti sistemi:

a) mercati privati o liberi, indipendenti, cioè, da ogni ingerenza del governo, come in America e in Inghilterra (tipiche le borse di Nuova York e di Londra) ove, peraltro, precise e dettagliate norme interne degli statuti delle associazioni gestitrici impongono una disciplina assai rigida delle persone e dei negozi, in rispetto, particolarmente, alle consuetudini pressochè secolari della vita mercantile locale, pure nel presupposto della libertà;

b) mercati ufficiali, controllati dallo Stato attraverso i suoi organi di governo, con leggi speciali sulle borse, sulle persone che vi negoziano e sui contratti che vi si svolgono, come in Italia, in Francia e nel Belgio, ove negli ultimi decenni si sono venute evolvendo, tenendo conto delle necessità manifestatesi dalla pratica esperienza nello svolgersi dei mercati stessi;

c) mercati a sistema misto, ove associazioni private con loro particolari statuti regolano la vita dei mercati con una più o meno diretta, frequente ed importante ingerenza dello Stato, come era in Germania; questi ultimi peraltro non sono da considerarsi, sia per ovvie ragioni contingenti, sia perchè il sistema misto non pare rispondere alle esigenze odierne della vita finanziaria ed economica, alla rapidità vertiginosa degli scambi coi mezzi di comunicazione di oggi, agli stessi principi giuridici dei popoli più evoluti, ove la consuetudine — principale fonte di

diritto nel campo commerciale — ha la preminenza, e dove quindi si rendono necessarie regole nette e precise che — traducendo in diritto le norme mercantili consuetudinarie — non lascino adito, come può avvenire in un sistema misto, ad interpretazioni equivoche, ad interferenze competitorie, e di conseguenza a disordini che possono essere assai pregiudizievoli.

Dei vari sistemi sopra richiamati l'Italia ha, sin dalle origini della sua legislazione in materia e delle prime riunioni di mercati e di cambisti, seguito il secondo sistema, del mercato sotto la vigilanza del governo.

Dopo le primissime norme sui mediatori comparse alla metà del secolo decimonono, e dopo le prime disposizioni un po più dettagliate sulle borse e sulla mediazione, contenute nel regolamento per l'applicazione del Codice di Commercio del 1882, nel primo ventennio di questo secolo, le borse ebbero a svilupparsi anche in Italia, come in tutto il mondo, tanto che nel 1913 fu ritenuta matura una riorganizzazione giuridica dell'istituto. Dopo lunghi lavori preparatorii e laboriose discussioni avanti ai due rami del Parlamento, fu promulgata la legge del 20 marzo 1913, che col relativo regolamento di applicazione, costituì la base legislativa (circa 200 articoli) della disciplina dei pubblici mercati in titoli, valori e merci, dell'esercizio della mediazione e del sistema economico, giuridico e tributario delle negoziazioni di borsa.

Passata la sosta bellica e post-bellica (con tutti i provvedimenti moratoriali anche in materia di borsa molto numerosi), nel 1925-26 fu dato un nuovo riassetto alle borse, scindendole, per espressa parola della legge, in borse-valori e borse-merci, poste le prime sotto la vigilanza del Ministero del Tesoro e le seconde alle dipendenze del Ministero dell'Industria e Commercio.

Fu del pari creata, con la legislazione del 1925-26, una netta distinzione tra mediatori in merci ed agenti di cambio, caratterizzati questi ultimi dalla qualifica legislativa di pubblici ufficiali, con l'assoluto divieto di commerciare in proprio e con alte cauzioni a garanzia dei terzi: fu fissato, in definitiva, un particolare sistema per le negoziazioni in titoli e valori lasciando alla legge del 1913 la disciplina dei contratti e della mediazione in merci.

La legislazione del 1932 ha ancora innovato, in materia di borse valori e di contratti ivi svolgentisi, sulla legislazione commerciale comune e da ultimo, una svariata serie di norme dal 1934 al 1942, ha dettato altre disposizioni sul credito, sul risparmio, sui cambi, sul regime tributario dei titoli azionari e delle negoziazioni, ecc. per culminare nel nuovo codice civile sui contratti a termine, sui riporti, sui titoli di credito, ecc.

Con la premessa che vi è ragione di sperare che siano ripristinate appena possibile le borse merci, si può affermare che oggi l'istituto delle borse in Italia costituisce un tale complesso di rapporti pubblici e privati, con tale varietà, quantità e specialità di norme regolatrici, da suggerire la pubblicazione di un testo unico che — con l'occasione — rinnovi ove necessario regole e sistemi, tenuto conto dei suggerimenti dell'esperienza trentennale e della opportuna necessità di sincronizzare anche la regola dei pubblici mercati a quei concetti di libertà disciplinata che costituiscono la base fondamentale dei nuovi Stati democratici.

Le disposizioni regolanti le borse in Italia, tra leggi, decreti reali e ministeriali, regolamenti generali e speciali, circolari, avvisi, lettere dichiarative ed interpretative, ecc., sono — ad oggi — più di duecentocinquanta; oltre ad un cospicuo materiale di giurisprudenza (più di tremila giudicati di tutti i gradi giurisdizionali dal 1913 ad oggi con prevalenza delle Corti) e di dottrina bibliografica (più di duemila tra opere e note su periodici, nazionali e straniere).

Il congegno della vigente legislazione italiana sulle borse può così esser riassunto:

a) norme comuni alle borse-valori ed alle borse-merci — Istituzione delle borse; ingresso in borsa; autorità preposte alle borse; esecuzione coattiva delle obbligazioni di borsa; tasse sui contratti di borsa (foglietti bollati); disposizioni penali;

b) norme speciali per le borse-valori — Accertamento dei corsi; ammissione dei valori alla quotazione ufficiale; calendario ed orario di borsa e contrattazioni alle grida; diritto di sconto; deposito preventivo nei contratti a termine; gli agenti di cambio; i riporti, i contratti a termine nel fallimento e nel concordato preventivo; le stanze di compensazione; trattamento giuridico e fiscale dei titoli negoziabili;

c) norme speciali per le borse-merci. I mediatori, norme del codice di commercio 1882 e del codice civile 1942 sulla mediazione.

Se ne richiamano brevemente le disposizioni fondamentali, che assumono rilevanza per il funzionamento tecnico delle borse.

Le borse sono istituite con decreto del capo dello Stato, promosso dal Ministro per il Tesoro, su proposta della Camera di commercio. Ogni singola borsa è sottoposta alla vigilanza del Ministero del Tesoro, della Camera di commercio, della Deputazione di borsa e del Comitato direttivo degli agenti di cambio.

Il Ministro per il Tesoro può, in ogni tempo, ordinare ispezioni ed emanare i provvedimenti necessari per assicurare il regolare andamento del mercato dei valori, nominare presso le singole borse un proprio delegato il quale interviene alle riunioni di borsa, presiede la commis-

sione incaricata della formazione del listino, assiste alle sedute della Deputazione di borsa e del Comitato direttivo degli agenti di cambio, ed esercita facoltà ispettive sull'operato degli agenti di cambio.

La Camera di commercio provvede al locale, al personale ed alle spese necessarie al funzionamento delle borse, delibera l'ammissione alla quotazione di titoli delle società commerciali per azioni ed enti morali nazionali ed esteri, e stabilisce le modalità ed i diritti per l'ingresso in borsa.

La Deputazione di borsa, annualmente nominata con decreto ministeriale, ha l'ufficio di sorvegliare l'andamento della borsa e di provvedere all'osservanza delle leggi e dei regolamenti; essa decide in qualità di amichevole compositore le questioni deferite dalle parti riguardanti gli affari di borsa.

Il Comitato direttivo degli agenti di cambio, eletto ogni due anni, in assemblea generale, vigila affinché gli agenti di cambio non escano dai limiti delle loro facoltà, decide quale amichevole compositore le questioni deferite dalle parti, procede alle pubbliche aste di titoli e valori ed alle esecuzioni coattive delle operazioni di borsa e provvede alla compilazione ed alla pubblicazione del listino ufficiale. Nelle borse in cui non esiste il Comitato direttivo degli agenti di cambio le sue attribuzioni vengono esercitate dalla Commissione per la compilazione del listino nominata dalla Camera di commercio.

Tra gli strumenti del credito merita un cenno particolare l'assegno titoli che, per quanto previsto dal regolamento sulle borse, non ha avuto diffusione, mentre potrebbe svolgere una utilissima funzione nella circolazione dei titoli. L'assegno titoli è un assegno su l'istituto di emissione, avente per oggetto una certa quantità di titoli di una data specie; la consegna dell'assegno equivale alla consegna dei titoli, quando l'istituto di emissione dichiara di tenerli a disposizione del possessore dell'assegno.

In Italia esistono nove borse nelle principali città, centri di notevole attività commerciale, tra cui importanti quelle di Milano, Torino, Genova e Roma. In borsa possono entrare coloro che sono capaci di obbligarsi ad eccezione dei falliti, dei condannati per certi reati e dei colpevoli di infrazione ai regolamenti di borsa, ma poichè la Camera di commercio può istituire l'uso di tessere personali, in pratica la libertà di ingresso in borsa è alquanto limitata.

Per accertare se il numero delle borse attualmente esistenti in Italia sia sufficiente o sia pletorico rispetto allo sviluppo del nostro mercato finanziario, un apposito quesito è stato formulato dalla Commissione nel questionario sul mercato finanziario. In generale gli

interpellati hanno risposto che alcune borse, per il limitato volume di affari svolto in esse, non si sarebbero dimostrate necessarie; tuttavia, anche se qualcuno non ha esitato ad esprimere l'avviso di ridurre il numero delle borse esistenti, allo scopo di accentrare gli affari nelle maggiori borse, perchè questo concorrerebbe a rendere più regolare ed uniforme la formazione delle quotazioni, l'opinione prevalente raccolta dalla Commissione è che nel momento attuale non sarebbe opportuna nè l'apertura di nuove borse (com'è stato proposto da qualcuno, allo scopo di rendere più attivo il mercato finanziario nell'Italia meridionale) nè la chiusura di alcune di quelle esistenti, le quali in avvenire potrebbero apparire più necessarie di quanto non siano risultate per il passato.

§ 3. — *Agenti di cambio ed operatori di borsa.* — L'agente di cambio è pubblico ufficiale e viene nominato con decreto del Capo dello Stato in seguito a concorso.

I requisiti richiesti per la nomina ad agente di cambio sono: età non inferiore a 25 anni e godimento dei diritti civili e politici; notoria moralità e correttezza commerciale; idoneità all'esercizio professionale da provarsi, con titolo di studio e pratica di almeno due anni, cauzione.

La professione di agente di cambio è incompatibile con l'esercizio di qualsiasi commercio, con la partecipazione a responsabilità illimitata in enti di qualsiasi natura, con la qualità di consigliere di amministrazione, procuratore, direttore o impiegato di enti che esercitano commercio, industria o credito. Gli agenti di cambio non possono compiere operazioni in proprio nè avere interesse in aziende che svolgono prevalentemente la loro attività in operazioni di borsa.

Il divieto di operare in proprio garantisce la realtà dei prezzi fatti, poichè l'agente di cambio come intermediario non ha interesse a deprimere il prezzo di acquisto o ad innalzare il prezzo di vendita, cosa che invece avrebbe interesse a fare se operasse in proprio.

Agli agenti di cambio, per la loro intermediazione, spetta un compenso sulla base di tariffe approvate dal Ministero del tesoro. Nel caso in cui l'agente di cambio non manifesti ad uno dei contraenti il nome dell'altro gli spetta inoltre uno speciale «star del credere» non inferiore al doppio del normale diritto di mediazione perchè si rende garante dell'esecuzione del contratto.

A garanzia delle operazioni compiute dagli agenti di cambio esistono una cauzione individuale ed un fondo comune.

Oltre agli agenti di cambio sono direttamente o indirettamente interessati alle operazioni di borsa gli istituti di credito, i banchieri e

cambia valute, gli istituti e società finanziarie e di assicurazione, i commissionari, i privati capitalisti e le imprese commerciali e industriali.

§ 4. - *Liquidazione delle operazioni di borsa.* — La liquidazione delle operazioni a termine si effettua ogni fine mese; quelle a contanti si liquidano giornalmente.

La liquidazione avviene normalmente a mezzo delle stanze di compensazione, alle quali sono associati banche, banchieri, agenti di cambio, principali ditte commerciali ed enti vari. A mezzo delle stanze tutte quelle operazioni per le quali l'associato risulta compratore e venditore vengono compensate fino a concorrenza della cifra minore, e soltanto le differenze tra il prezzo di acquisto e quello di vendita, e le partite che non sono state compensate si regolano con la consegna di denaro o di assegni bancari. Le stanze riducono quindi notevolmente il fabbisogno di danaro poichè soltanto una minima parte delle numerose operazioni compiute nel mese si concludono col pagamento del prezzo.

Le stanze di compensazione si costituiscono per iniziativa governativa, ma sono gestite dalla Banca d'Italia; attualmente vi sono nove stanze nelle città sedi di borsa che compiono compensazioni giornaliere e mensili e due a Livorno e Padova per le sole compensazioni giornaliere.

Per i contratti conclusi con l'intervento degli agenti di cambio o di banche ed enti iscritti in apposito albo è ammessa una rapida procedura per l'esecuzione coattiva, in caso di inadempienza di una delle parti. La parte adempiente può chiedere, entro quattro giorni dalla scadenza che il Comitato direttivo degli agenti di cambio faccia eseguire le necessarie operazioni di compra o di vendita e rilasci un certificato di credito per la differenza di prezzo e per le spese incontrate. Questo certificato, al pari di una sentenza emanata dall'autorità giudiziaria, ha forza esecutiva ed il titolare del certificato stesso può richiedere l'intervento della forza pubblica per l'attuazione del diritto contenuto nel titolo.

Bisogna però riconoscere che raramente gli affari di borsa danno luogo ad esecuzione coattiva e che buona parte delle poche contestazioni che sorgono vengono composte mediante giudizi arbitrali in cui predomina lo spirito conciliativo.

§ 5. - *Il movimento economico delle borse in Italia.* — Nelle borse italiane sono ammesse alla quotazione ufficiale titoli per un valore di oltre 450 miliardi di lire, di cui circa un terzo è costituito di titoli azionari.

Le azioni ammesse alla quotazione rappresentano circa il 50 per cento del capitale di tutte le società per azioni esistenti. I titoli a reddito fisso sono composti per il 95 per cento da titoli di stato e per il rimanente 5 per cento da titoli garantiti dallo stato, cartelle fondiari e obbligazioni.

Di tutta la massa dei titoli quotati in borsa una buona parte ha già avuta una destinazione definitiva nei portafogli dei risparmiatori (sono, come si dice comunemente, classati) e soltanto una piccola parte rimane fluttuante sul mercato ad alimentare le operazioni di borsa. La quantità di titoli fluttuante sul mercato non è fissa, ma varia in relazione alla situazione del mercato, per cui si verifica che titoli già classati riafluiscono nuovamente sul mercato.

La percentuale dei titoli trattati è piccola rispetto alla massa dei titoli in circolazione appunto perchè la maggior parte di essi è stabilmente in mano dei risparmiatori. Per le azioni la percentuale media mensile si aggira sullo 0,3 per cento; per i titoli a reddito fisso la percentuale è notevolmente più bassa. Tuttavia la cifra delle operazioni registrate in borsa non rispecchia la totalità degli affari su valori mobiliari perchè rimangono escluse tutte le operazioni effettuate fuori borsa tra cui notevoli quelle compiute in banca.

Negli ambienti di borsa normalmente si preferiscono i valori azionari, sia perchè i titoli fluttuanti sono relativamente più numerosi di quelli a reddito fisso e sia perchè le variazioni dei corsi sono più frequenti e più ampie. In periodo di inflazione il mercato azionario diviene ancora più importante perchè le azioni sono considerate beni rifugio che si acquistano, indipendentemente dal loro rendimento, per sfuggire alle conseguenze del deprezzamento della moneta. Il mercato dei titoli a reddito fisso, invece, normalmente è più modesto e più calmo, ma acquista una certa vivacità in fase di prezzi calanti.

Per quanto i cambi siano ammessi di diritto alle contrattazioni in borsa, la maggior parte delle operazioni in cambi sono compiute dalle banche verso le quali affluiscono quasi tutte le disponibilità in valuta, il cui trasferimento è agevolato dalle relazioni di affari che si intrecciano tra banche nazionali e banche estere. Tuttavia le operazioni in cambi che si effettuano in borsa servono a far conoscere l'andamento del mercato dei cambi e a dare pubblicità ai corsi accertati, che sono in armonia con quelli praticati in banca.

Attualmente l'attività delle borse è assai limitata sia per la situazione economica generale poco favorevole e sia per le difficoltà derivanti dalla nominatività delle azioni e dal mancato collegamento con i mercati internazionali, ciò che impedisce l'afflusso di capitali dall'estero (italiani e stranieri) tanto necessari per la nostra ricostruzione.

A complemento di quanto fin qui esposto si allegano due tabelle contenenti dati sul mercato finanziario: nella prima vengono riportati gli indici dei corsi secchi e i rendimenti dei titoli di stato e dei valori azionari, dal 1934 al maggio 1946; nella seconda vengono indicati i valori dei titoli a reddito fisso e delle azioni scambiati alle grida dagli agenti di cambio, sia nel complesso che suddivisi in operazioni a termine ed operazioni a contanti, dal 1927 al luglio 1943.

Dall'esame delle cifre riguardanti i titoli scambiati in borsa si rileva un massimo di 44.110 milioni nel 1928, in relazione allo sviluppo dell'attività produttiva seguito alla stabilizzazione della nostra moneta; ed un minimo di 5.779 milioni nel 1932 in coincidenza con un periodo di generale depressione. Dopo il 1932 si è avuta una certa ripresa, ma il volume delle operazioni si è mantenuto tra un quinto ed un terzo di quello registrato nel 1928. La massima espansione degli affari si ha nel 1928 tanto per i titoli a reddito fisso quanto per le azioni, mentre la più forte contrazione si ha nel 1932 per le azioni, e nel 1939 (inizio della guerra) per i titoli a reddito fisso (non considerando i dati del 1943 che si riferiscono soltanto a sette mesi).

Si rileva, inoltre, che i valori azionari trattati superano generalmente quelli a reddito fisso e rappresentano dal 53 all'89 per cento dell'intera massa delle operazioni, ad eccezione dei periodi 1932-34 e 1942-43: nel primo periodo in corrispondenza di una diminuzione del corso delle azioni, e nel secondo, nonostante l'ascesa dei corsi stessi; in entrambi i periodi il corso dei titoli a reddito fisso si è mantenuto fermo oppure ha avuto lievi aumenti. Negli stessi periodi si nota anche una maggiore importanza delle operazioni a contanti rispetto a quelle a termine, fino a raggiungere, nel 1943, il 53 per cento di tutte le operazioni, mentre normalmente tale percentuale si mantiene al di sotto del 10 per cento.

Il rendimento dei titoli di Stato è rimasto in genere al di sopra del 5 per cento, e quello delle azioni è diminuito continuamente, passando dal 5,61 per cento del 1934 al 0,35 per cento del maggio del corrente anno, dopo essere caduto quasi a zero. A comprimere il rendimento dei valori azionari hanno concorso da una parte la scarsa o mancata distribuzione di dividendi e dall'altra l'aumento dei corsi.

L'andamento del mercato finanziario negli ultimi anni è stato costantemente influenzato dall'azione governativa. La richiesta di capitali da parte dello Stato per far fronte alle ingenti improrogabili spese dell'erario ha assorbito quasi interamente il risparmio disponibile, e per agevolare il collocamento dei prestiti pubblici è stato necessario concedere un trattamento di favore per i titoli di Stato oltre che

nel campo tributario anche nelle contrattazioni e nella concessione di anticipazioni bancarie. Per contro le emissioni di titoli d'impresе industriali e commerciali sono state contenute in cifre modeste, sia per i numerosi provvedimenti tendenti a deprimere il mercato dei valori azionari (imposta sui frutti e sul plusvalore, e nominatività dei titoli azionari, imposta straordinaria sui dividendi, sul capitale, sul compenso agli amministratori e sui maggiori utili, imposta e sovrimposta di negoziazione, obbligo di investimento in buoni del tesoro, limitazione dei dividendi), e sia per la possibilità di autofinanziamento, mediante prelevamento dalle riserve. D'altra parte, la permanenza di forti pacchetti azionari nei portafogli di enti parastatali, l'esclusione dalla quotazione delle azioni bancarie, e la limitata partecipazione delle banche all'attività delle borse hanno contribuito a scemare l'importanza del mercato azionario.

I possessori di titoli a reddito fisso hanno subito forti perdite in conseguenza della svalutazione monetaria; perdite attenuate in parte dal rendimento più elevato e da agevolazioni fiscali e creditizie; mentre per i titoli a reddito variabile (azioni) si può parlare di perdita solo per il rendimento più basso e per gli aumentati gravami fiscali.

TAVOLA XXXIII

Indice dei corsi secchi e rendimento dei titoli di Stato e dei valori azionari (1).

(dicembre 1938 = 100)

PERIODO	TITOLI DI STATO (2)		VALORI AZIONARI (3)	
	indice	rendimento	indice	rendimento
1934	132,7	4,10	67,2	5,61
1935	105,0	5,18	73,4	4,91
1936	101,1	5,38	94,5	4,13
1937	102,6	5,30	102,6	4,35
1938	102,1	5,33	100,0	5,67
1939	97,0	5,61	136,1	4,15
1940 - Dicembre	103,2	5,27	155,2	3,89
1941 - "	100,9	5,39	195,4	2,88
1942 - "	97,8	5,56	228,2	2,64
1943 - "	65,1	8,29	454,9	1,35
1944 - "	?	?	1.135,7	0,52
1945 - "	105,8	5,14	587,8	0,71
1946 - Gennaio	109,0	4,99	502,0	0,06
» - Febbraio	105,6	5,15	497,9	0,06
» - Marzo	103,6	5,25	479,2	0,25
» - Aprile	106,7	5,10	412,9	0,27
» - Maggio	105,2	5,17	480,6	0,35

(1) Rilevazione del Servizio Studi della Banca d'Italia. — (2) Media del periodo. — (3) Fine ultima settimana del periodo ad eccezione degli anni 1934-1939 in cui è stato preso il prezzo di compenso di dicembre.

TAVOLA XXXIV

Valore dei titoli scambiati in borsa (1).

(milioni di lire)

PERIODO	OPERAZIONI A TERMINE			OPERAZIONI A CONTANTI			IN COMPLESSO		
	Titoli a reddito fisso	Azioni	Totale	Titoli a reddito fisso	Azioni	Totale	Titoli a reddito fisso	Azioni	Totale
	1927	3.831,9	23.697,3	27.529,2	487,0	59,4	546,4	4.318,9	23.756,7
1928	8.352,3	34.777,1	43.129,4	952,5	28,2	980,7	9.304,8	34.805,3	44.110,1
1929	4.245,2	20.199,8	24.445,0	1.535,6	272,9	1.808,5	5.781,8	20.472,7	26.254,5
1930	4.944,7	10.171,3	15.116,0	3.114,0	372,6	3.486,6	8.058,7	10.543,9	18.602,6
1931	3.317,5	5.233,6	8.551,1	1.570,0	240,7	1.810,7	4.887,5	5.474,3	10.361,8
1932	1.654,1	2.481,8	4.135,9	1.530,6	113,0	1.643,6	3.184,7	2.594,8	5.779,5
1933	6.542,0	3.562,2	10.104,2	1.286,7	184,4	1.471,1	7.828,7	3.746,6	11.575,3
1934	7.339,1	5.594,7	12.933,8	1.475,2	109,4	1.584,6	8.814,3	5.704,1	14.518,4
1935	2.893,5	7.850,7	10.744,2	1.041,6	62,8	1.104,4	3.935,1	7.913,5	11.848,6
1936	3.508,2	5.084,3	8.592,5	860,5	47,2	907,7	4.368,7	5.131,5	9.500,2
1937	1.952,0	7.753,5	9.705,5	816,3	5,5	821,8	2.768,3	7.759,0	10.527,2
1938	839,1	7.271,8	8.110,9	723,8	3,5	727,3	1.562,9	7.275,3	8.838,2
1939	718,8	9.120,1	9.838,9	575,2	9,1	584,3	1.294,0	9.129,2	10.423,2
1940	730	10.818	11.548	590	6	596	1.320	10.824	12.144
1941	809	14.125	14.934	919	20	939	1.728	14.145	15.873
1942	3.224	3.039	6.263	1.847	47	1.894	5.071	3.086	8.157
1943 gennaio-luglio	613	650	1.263	1.410	3	1.413	2.023	653	2.676

(1) Rilevazione a cura del prof. BACCI e dell'Associazione bancaria.

§ 6. — *Proposte per un testo unico della legislazione sulle borse italiane.* — Si è già accennato nel paragrafo secondo alla opportunità che si addivenga alla promulgazione d'un testo unico della legislazione sulle borse. Si indicano qui di seguito i tratti fondamentali della materia da riordinare.

Data la struttura dei mercati dei valori e quella dei mercati delle merci, è evidente l'opportunità di conservare anche per l'avvenire la distinzione legislativa delle due specie di borse. Anche se taluni istituti possono avere una fisionomia comune, il loro trattamento per ciascuna specie di borsa può essere — ed è pressochè sempre — diverso; ed è quindi conveniente, a dissipare preventivamente dubbi od equivoci d'interpretazione e di applicazione delle norme, stabilirle *a priori* separatamente.

Altro concetto base di una riforma in sede di nuovo testo unico è che sia lasciato al regolamento di applicazione il minimo delle disposizioni, così da evitare il grave inconveniente che il potere esecutivo possa dettare norme che vadano al di là della legge, come si è verificato in molti casi nel 1913 e nelle aggiunte o modificazioni numerose che seguirono.

Si ritiene poi necessario comprendere nella legge di borsa, perchè sia veramente organica e basilare, tutte le disposizioni che riguardano la complessa materia, ripetendosi quelle contenute in altre norme legislative, ad esempio: il riporto; i contratti a termine nel fallimento; la mediazione; il trattamento dei titoli di credito negoziabili, che sono inclusi nei vari libri del codice civile del 1942; così per il reato di aggio-taggio, che è un delitto prettamente « borsistico ».

Sembra infine opportuno che non siano comprese nel testo di legge sulle borse le norme tributarie dei contratti di borsa; la materia delle tasse può subire variazioni diverse a seconda dei bisogni dell'erario, e tali variazioni possono essere anche frequenti (dal 1913 ad oggi si saranno susseguite una trentina di varianti nei riguardi delle diverse imposte incidenti sulle negoziazioni di borsa: bollati, circolazione, plusvalore, dividendi, ecc.): eppertanto non è conveniente nè appare logico, che in una legge organica a carattere permanente si contengano norme fiscali fluttuanti e variabilissime nella specie e nel tempo: basterà fissare nella legge — o nel regolamento — certe disposizioni di carattere generale, lasciando e rinviando anzi espressamente nel testo della legge stessa, alle leggi fiscali separate, di fissare l'ammontare dei tributi e la loro qualità.

Varie questioni dovranno essere oggetto di attento esame prima di concludere le proposte concrete di riforma, in sede di testo unico; esse sono le seguenti:

- a) Borse governative od associazioni private.

La domanda posta nel questionario per accertare se si ritenga opportuno che le nostre borse mantengano il carattere di mercati ufficiali, oppure se possano assolvere meglio il loro compito se fossero gestite da associazioni professionali private, ha ricevuto risposte pressochè unanimi nel senso che alle borse sia mantenuto il carattere di mercati ufficiali.

b) Autorità direttive dei mercati: le Camere di commercio, le Deputazioni di borsa, i Comitati direttivi degli agenti di cambio.

Data l'accennata opportunità di conservare la netta distinzione tra borse merci — dipendenti dal Ministero dell'industria e commercio — e borse valori, sotto la vigilanza del Ministero del tesoro (1), deriva la necessità di lasciare alle Camere di commercio tutte le competenze relative all'amministrazione ed alla regolamentazione delle borse merci, limitando invece agli istituti camerati la parte semplicemente amministrativa delle borse valori, come, del resto, è saggiamente disposto dalla attuale legge sulle Camere di commercio (art. 32 R. decreto 20 settembre 1934 n. 2011) ove tra le attribuzioni delle Camere è fatto cenno esplicito alla « amministrazione delle borse », omettendo la dizione delle precedenti norme legislative in cui era detto che le Camere « avevano alle loro dipendenze le borse, le amministravano ecc. ».

Le borse valori debbono essere regolate direttamente e soltanto dalle autorità che la legge loro prepone, secondo le esigenze di esperienza, di praticità, di rapidità, di delicatezza che la speciale struttura dei mercati dei valori impongono, e che non potrebbero esser raggiunte con la inframmettenza di organismi per sè inevitabilmente burocratici, quali le Camere di commercio. Deputazione di borsa e Comitato direttivo degli agenti di cambio, con le alte direttive del Ministero del tesoro, possono e debbono dettare le regole e vigilare il funzionamento dei mercati dei valori: così soltanto potranno assolvere bene la loro funzione.

(1) R. D. L. 29 luglio 1925, n. 1261, art. 1:

« Tutte le attribuzioni concernenti le borse valori demandate al Ministero dell'economia nazionale ed a quello delle finanze dalla legge 20 marzo 1913, n. 272, sull'ordinamento delle borse di commercio e dai successivi regi decreti-legge modificativi di essa nonchè dai relativi regolamenti di esecuzione, sono trasferite, con effetto dal 1° agosto 1925, all'esclusiva competenza del Ministero delle finanze (ora tesoro).

« Rimane invece nell'esclusiva competenza del Ministero dell'economia nazionale (ora industria e commercio) tutto quanto si attiene alle borse merci....

« Il Ministero per le finanze è autorizzato a provvedere alla emanazione delle norme per l'esecuzione del presente decreto e per tutto quanto concerne l'applicazione del nuovo ordinamento sulle borse ».

Per quanto riguarda le Deputazioni di borsa, l'esperienza di oltre trent'anni ha dimostrato che le norme del 1913 sono rimaste pressochè inconcludenti, poichè in quasi tutte le borse le Deputazioni non hanno funzionato — specie in questi ultimi tempi — nè con la regolarità nè con la rapidità indispensabili, data la natura del mercato borsistico, nè col prestigio, che erano nel concetto della legge: e ciò forse proprio a causa della loro composizione, di persone spesso estranee all'ambiente diretto del mercato e non abbastanza a contatto del medesimo: cosicchè di frequente, in luogo della Deputazione, dovette svolgere le sue funzioni il Comitato direttivo degli agenti di cambio, il quale ha già altre importanti e delicate attribuzioni, disciplinari (sui colleghi), tecnico-amministrative (determinazione dei corsi e compilazione del listino ufficiale), giurisdizionali (liquidazione coattiva di borsa) e peritali (valutazioni degli imponibili per le incidenze tributarie).

Sembra poi opportuno e necessario che anche questo collegio sia posto in armonia con l'indirizzo dato sin dal 1925 all'ordinamento delle borse valori, con la effettiva odierna struttura giuridica ed economica di queste, e con i criteri democratici della scelta delle cariche non più lasciate all'investitura dall'alto, ma affidate al sistema elettivo dei gruppi interessati, così come si è già fatto, ripristinando, nel novembre 1944, le designazioni dei componenti i Comitati direttivi degli agenti di cambio mediante votazione della categoria.

Sarebbe opportuno che anche la Deputazione avesse i suoi membri eletti dalle persone che dovranno essere vigilate ed amministrate dal collegio, composto — per logico [equilibrio dei partecipanti al mercato — in parti uguali da agenti di cambio e da operatori di borsa.

Dovranno pure ben chiaramente essere specificate le attribuzioni delle Deputazioni di borsa, così da evitare duplicati e reciproche interferenze tra queste ed i Comitati direttivi, come ebbe a verificarsi frequentemente in passato, anche per l'imperfetta struttura delle norme di legge e di regolamento, per le quali diverse attribuzioni (es. polizia, amichevoli componimenti, denunce di inadempienza) erano devolute ad entrambe le autorità, simultaneamente o no, ma comunque sempre confusamente, con evidente pregiudizio del funzionamento del mercato.

c) Esecuzione coattiva di borsa.

Sarebbe opportuno conservare questa procedura speciale per le rapide conclusioni delle insolvenze borsistiche. Vi è tuttavia chi sostiene che sarebbe il caso di abolire l'estensione di questo istituto alle banche, sia perchè la norma del dicembre 1932 che ha sanzio-

nato questa eccezionale estensione fu fatta in deroga alla legislazione vigente ed allo stesso decreto del 30 giugno 1932 che riserva la « grida » agli agenti di cambio, sia perchè a questi è vietata ogni negoziazione diretta o per interposta persona, avendo la qualifica legislativa di pubblici ufficiali, quali notai del credito; sia perchè il numero abbastanza esiguo delle banche privilegiate godenti della liquidazione coattiva speciale di borsa mette tutte le altre banche in un non giusto stato di inferiorità, sia perchè infine (ed è questo il motivo giuridico di più particolare importanza) la legge vigente ammette alle « grida » — oltre gli agenti di cambio, che non possono operare altrove — gli istituti di credito con almeno cento milioni di capitale, ma con degli « osservatori » soltanto, e con il *preciso divieto di operare* in rispetto allo spirito, oltrechè alla lettera, della legge vecchia (1913) e nuova (1925-28, 1932).

d) Gli agenti di cambio.

Sembra opportuno che sia mantenuta a questi professionisti la caratteristica di pubblici ufficiali: la mediazione in titoli e valori rappresenta una funzione molto importante e delicata nell'interesse del pubblico credito e del privato risparmio. I nostri mercati dei valori, di istituzione e sotto la vigilanza statale, debbono avere negli agenti di cambio quegli intermediari che per la loro competenza ed esperienza siano in grado di consigliare ed assistere la clientela, e per la loro serietà e responsabilità possano dare tutte le garanzie: il che è preciso e costante intendimento della legislazione italiana che — sin dal 1850 — ha sempre dato a questi operatori la loro fisionomia di « intermediari » a carattere pubblicitario, per arrivare alla legge del 1913, che vieta loro ogni commercio, ed alla legge del 1925-32 che conferma ed acuisce tale divieto e li fa pubblici ufficiali.

e) Le « grida » e le negoziazioni di borsa in genere.

Al riguardo, come già fu sopra accennato, la legge odierna determina la riserva delle « grida » agli agenti di cambio, per tutti quei motivi giuridici, tradizionali, economici e pratici che scaturiscono dalla prassi delle nostre borse-valori; in via eccezionale e per consentire ai maggiori istituti di credito di essere a contatto coi negozianti, sì da seguirne più da vicino le operazioni, sono ammessi alle « grida » degli « osservatori » dei detti maggiori istituti bancari.

L'inchiesta promossa da questa Commissione ha potuto stabilire che una certa parte dell'opinione pubblica, costituita prevalentemente da banche ed aziende di credito in genere, sostiene che alle « grida » debbano essere ammesse le banche, non semplicemente con loro « osservatori », ma per operarvi direttamente. La categoria degli agenti

di cambio, invece, sostiene la necessità che l'ammissione alle grida sia riservata in esclusiva agli agenti stessi. È emersa anche una opinione intermedia, secondo la quale sarebbero da ammettersi alle grida i banchieri privati e gli agenti di cambio. Ai primi, costituiti in ruolo aperto, sarebbe attribuita la funzione di trattare direttamente con la clientela, con la quale sono a diretto contatto più di quanto non sia l'agente di cambio e verso la quale possono perciò esercitare una proficua opera di orientamento verso le varie forme di investimento durevole del risparmio. Ai banchieri ammessi ad operare direttamente in borsa, per conto della clientela privata e per conto proprio, sarebbero da richiedersi forti cauzioni e particolari requisiti morali e patrimoniali.

Agli agenti di cambio, invece, costituiti in ruolo chiuso, allo scopo di evitare l'eccesso di concorrenza che potrebbe abbassare il prestigio della loro funzione, sarebbe attribuito il compito di mediatori fra i banchieri. Essi dovrebbero conservare la loro figura di pubblici ufficiali, con tutti gli obblighi ai quali li sottopone la legge attuale (si veda l'interrogatorio del dott. *Foglia*).

f) Il diritto di sconto nei contratti a termine.

Si potrebbe conservare la norma com'è attualmente, e cioè con carattere del tutto eccezionale, lasciandone al Governo l'applicazione — quando la ritenga opportuna — nella difesa del mercato e del pubblico interesse.

g) Deposito obbligatorio nei contratti a termine.

Anche questa norma, che è relativamente recente per i nostri mercati (1925) può essere lasciata nella nuova legge, come arma a disposizione del Governo, sempre a difesa del mercato. Non sembra però conforme ai principi giuridici di libertà contrattuale il sanzionare la nullità dei contratti eseguiti senza il deposito: provvedimenti disciplinari anche molto gravi si comprendono a carico degli operatori che contravvengano alla norma, ma la sanzione di previa nullità sembra invero esorbitare la stessa potestà legislativa.

h) I cambi.

Alle necessità finanziarie incidenti in questa materia, quasi sempre interferiscono questioni politiche e internazionali della maggiore importanza; per il che sarà bene lasciare tale disciplina, come si è fatto sino ad ora, ai provvedimenti contingenti ritenuti necessari dal Governo volta a volta.

Come principio fondamentale e coerente a tutto il sistema di negoziazione e di funzionamento dei mercati finanziari dei valori, sarebbe auspicabile che anche i cambi venissero trattati nella loro sede logica

e naturale: le borse, ove gli incontri delle domande e delle offerte, creando un vero mercato, consentirebbero una opportuna stabilizzazione dei corsi.

§ 7. — *Incidenze tributarie sui negozi di borsa.* — Sono più di duecento le leggi, i decreti, le circolari, ecc., susseguitsi in questi ultimi anni (dal 1938 al 1942), in materia tributaria, direttamente o indirettamente riferentesi ai negozi di borsa, con qualche migliaio di avvisi, delucidazioni, chiarimenti, ecc. emanate dalle organizzazioni corporative (confederazioni, federazioni, sindacati, ecc.) con risultati piuttosto negativi per il pubblico Erario e per lo sviluppo della capitalizzazione nel nostro paese.

Poichè non è il caso di citare tutta la serie interminabile delle succitate disposizioni fiscali riguardanti le società per azioni, i loro titoli azionari ed obbligazionari e le rispettive cedole di dividendi ed interessi, i riporti, il capitale, ecc., si espone una breve analisi delle norme più direttamente influenti sui negozi di borsa.

La tassa sui contratti di borsa, percepita a mezzo dei foglietti bollati: istituita nel 1876, attraverso le varie vicende dei tempi, mantenuta fissa anche nella legislazione organica del 1913-23, fu trasformata in graduale nel 1935, con diverse aliquote, sino alle ultime determinate col decreto legislativo luogotenenziale del 25 maggio 1945, n. 301. Si ritiene opportuno il ritorno al sistema della tassa fissa, sia per evitare lunghi e fastidiosi conteggi ai contribuenti, sia per maggior utile all'Erario, potendosi determinare aliquote anche elevate, specie per i contratti conclusi direttamente tra le parti, o con banche e banchieri.

A tale proposito è da porre in evidenza la necessità che la parte fiscale delle tasse sui contratti di borsa costituisca una norma legislativa a sè, volta a volta variabile, e quindi inopportunamente includibile in un tutto organico regolante la stabile organizzazione ed il permanente funzionamento dei mercati.

Deve inoltre ricordarsi l'imposta cedolare, che incide molto sensibilmente sul valore dei titoli negoziabili in borsa: oggi è del 10%, in conformità alla riduzione decretata coll'art. 15 del decreto legislativo luogotenenziale 1944, n. 384. Dati i grandi bisogni dell'erario, e data la facilità di percezione di tale imposta, sarebbe utile fissare una congrua — ma sempre sopportabile — aliquota per i titoli nominativi, raddoppiandola per quelli al portatore.

§ 8. — *La nominatività dei titoli azionari.* — La nominatività obbligatoria dei titoli azionari fu originariamente fissata dalla legge

24 settembre 1920, n. 1297; ma in seguito questa e le norme posteriori correlative sulla obbligatorietà della conversione in nominativi dei titoli al portatore furono abrogate col R. decreto-legge 10 novembre 1921, n. 341.

Nel 1941, con R. decreto-legge del 25 ottobre n. 1148, fu ripristinata la nominatività obbligatoria; e seguirono numerose altre disposizioni legislative e regolamentari in materia.

I motivi di tale ripristino, furono più specialmente fiscali, da un lato, per riuscire ad individuare i possessori delle azioni agli effetti tributari; politici, dall'altro, per l'intendimento di ostacolare in sommo grado le transazioni in titoli azionari nelle borse-valori e fuori, onde evitare soverchi rialzi speculativi.

Tecnici e competenti del mondo finanziario e la migliore stampa specializzata hanno fatto da tempo rilevare il grande pericolo che, per il non funzionamento di un mercato azionario sano e regolare, il risparmio ed i realizzi contingenti si possano orientare invece che verso impieghi seri, redditizi e produttivi, aventi per oggetto attività industriali, commerciali e finanziarie, verso immobilizzi non desiderabili in merci, in valute e di altra natura, di lucro più cospicuo ed immediato e supposto più sicuro, ma sempre pregiudizievoli agli interessi generali dell'economia nazionale.

Dalle risposte ai questionari e dagli interrogatori di esperti, la Commissione ha potuto accertare l'opinione unanime degli interpellati sugli effetti dannosi della nominatività obbligatoria dei titoli azionari. Secondo il parere degli interpellati questo provvedimento avrebbe allontanato il risparmio dal mercato dei valori mobiliari senza peraltro avere conseguito neppure i suoi scopi di carattere fiscale. Tutti ne auspicano perciò la più sollecita abolizione. Nel caso che per ragioni contingenti, in vista cioè di una imposta straordinaria sul patrimonio, non ne fosse possibile l'immediata abolizione, alcuni suggeriscono provvedimenti di attenuazione, come la girata in bianco dei titoli nominativi — che esiste in alcune legislazioni straniere — l'introduzione dell'assegno titoli e l'emissione di nuove azioni al portatore con riscatto degli oneri relativi alla imposta straordinaria sul patrimonio.

Lo scopo al quale le mitigazioni prima e l'abolizione poi della nominatività dovrebbero tendere, sarebbe la maggiore diffusione degli investimenti azionari anche tra la massa dei modesti risparmiatori; scopo tanto necessario da conseguire in quanto, per attivare la ripresa industriale del nostro paese, occorre far leva sulla più rapida mobilitazione del risparmio.

L'abolizione della nominatività, inoltre, dovrebbe concorrere a favorire l'investimento di capitali stranieri in titoli azionari italiani (1). A tanto però non si potrà giungere finchè sarà in vigore il decreto 24 luglio 1942 che vieta agli stranieri di acquistare titoli azionari italiani. L'urgente necessità per il nostro paese di attingere al credito internazionale non può essere soddisfatta soltanto con i prestiti interstatali stipulati col concorso dei governi, ma richiede un largo ausilio del capitale privato, al quale occorre creare le condizioni più favorevoli per trovare conveniente impiego nelle nostre imprese industriali. A ciò non giova certamente la macchinosa procedura creata in tempo di guerra, la quale impedisce praticamente che la borsa possa essere messa a servizio dei capitali stranieri in cerca di lucrosi investimenti.

(1) Una più completa indagine sulla questione della nominatività dei titoli; la Commissione ha compiuta nell'esame dei problemi relativi alle finanze pubbliche. Sui risultati di tale inchiesta si riferisce nel vol. V di questo rapporto (*Finanza*), al cap. VII, §§ 33-36.

CAPITOLO IX

IL PROBLEMA DELLA NAZIONALIZZAZIONE DELLE BANCHE

§ 1. — *Le nazionalizzazioni nel settore bancario.* — Al vasto movimento di idee intorno alla necessità di un intervento più sostanziale e profondo dei pubblici poteri nel meccanismo della vita economica, si riallaccia il tema della nazionalizzazione delle imprese, oggi largamente dibattuto in tutti i paesi che, dopo gli sconvolgimenti della guerra, tendono a darsi un assetto economico schiettamente democratico.

Molteplici sono le tendenze ideologiche e varie le soluzioni prospettate.

Fra i due estremi opposti dei collettivisti e dei liberisti esiste una gamma di posizioni intermedie che spingono il processo di nazionalizzazione a limiti diversi, includendovi od escludendovi questo o quel settore economico e, entro un dato settore, questa o quella categoria di aziende — a seconda delle finalità perseguite e del giudizio sui criteri ritenuti più idonei per raggiungerle. Un'esposizione sia pur sommaria delle tesi concrete oggi in discussione metterebbe in luce scopi e motivi disparati, specifici per singoli settori produttivi nel quadro di questa o quell'economia nazionale; sarebbe quindi un'impostazione troppo ampia che proporrebbe considerazioni e rilievi talvolta estranei al problema delle nazionalizzazioni bancarie quale può essere discusso oggi in Italia (1).

(1) In realtà le numerose nazionalizzazioni già attuate o in corso di attuazione nei Paesi europei, nelle forme più diverse e più o meno razionali, non si possono ricondurre ad una formula unica; ma sono sostenute sulla scorta di considerazioni di natura disparata.

Talvolta sono presenti motivi politico-sociali (assicurare allo Stato la padronanza di mezzi essenziali per la difesa della nazione, o di risorse esistenti in misura limitata, o di imprese che permettono di esercitare un controllo sulla vita del paese, ecc.). In altri casi gli obiettivi sono prevalentemente economici: si può trattare di sostituirsi nella gestione di complessi monopolistici o quasi monopolistici per meglio organizzare i servizi produttivi e in definitiva per tutelare gli interessi delle categorie consumatrici (industrie del gas, dell'elettricità, ecc.); ci si può proporre la razionalizzazione tecnica di interi settori industriali di grande importanza per l'economia nazionale, razionalizzazione che l'iniziativa privata non riuscirebbe a realizzare per scarsità di mezzi e difficoltà di coordinamento (ad es., settori minerari, quale il carbonifero in Inghilterra); si può tendere ad eliminare la possibilità di egemonie capitalistiche pure nocive alla razionalità del mercato, ecc.

Poichè in questa sede si intende limitare l'esposizione agli aspetti concreti che il problema può assumere nel settore bancario, saranno sufficienti e opportune solo alcune brevi considerazioni preliminari. Si accenneranno cioè fin d'ora, per una chiara impostazione dell'argomento, gli obiettivi fondamentali cui possono mirare le nazionalizzazioni bancarie, e le varie forme organizzative con cui possono essere realizzate, lasciando al seguito dell'esposizione di richiamare particolarità, dubbi e contrasti.

1) *Obiettivi delle nazionalizzazioni bancarie.* — Le nazionalizzazioni bancarie vengono sostenute principalmente per i seguenti obiettivi:

a) anzitutto per evitare che gruppi privati possano detenere o conquistare una posizione predominante. Un tale obiettivo è fatto valere a due effetti: col sottrarre le aziende bancarie al dominio del capitale privato si intende impedire in primo luogo che le Banche siano piegate al servizio di interessi particolaristici di determinati complessi economici privati col rischio che siano adottati criteri « settari » e orientamenti « unilaterali » non conformi alle esigenze dell'economia nazionale; si mira inoltre ad eliminare il pericolo di prepotenti influenze di ristretti gruppi capitalistici nella vita del paese, per un ideale di più equilibrata democrazia economica e politica.

Il dominio conferito a singole persone o gruppi privati dalla proprietà delle banche (o quanto meno delle grandi banche) appare ai fautori delle nazionalizzazioni tanto più ingiustificato in quanto è esercitato con masse di risparmio raccolte fiduciarmente, per innumerevoli rivoli, tra la collettività, con remunerazioni modeste e per importi notevolissimi, sproporzionati al capitale e quindi ai rischi degli azionisti proprietari; l'eliminazione degli azionisti privati è prospettata, sotto questo profilo, come una misura di giustizia, come una rivendicazione dei diritti della collettività.

Così impostata, la nazionalizzazione delle banche da una parte viene per lo più limitata alle grandi aziende, per le quali sono particolarmente sentiti gli inconvenienti del predominio di interessi privati, dall'altra viene concepita soprattutto come riorganizzazione dell'amministrazione o — per usare un termine prospettato da taluno — come « democratizzazione »: eliminate le interferenze degli azionisti, gli organi amministrativi dovrebbero cioè essere composti da esponenti delle varie categorie interessate (settori economici, lavoratori, Stato, ecc.) in modo da assicurare la prevalenza di indirizzi improntati a spirito di solidarietà nazionale e da garantire contro orientamenti e deviazioni particolari.

stiche imposte da legami più o meno palesi con determinati gruppi privati; i criteri di gestione, salvo determinati temperamenti, dovrebbero invece continuare ad ispirarsi fundamentalmente al principio della redditività, cioè alla ricerca del massimo utile a parità di sicurezza.

Per questi aspetti e per altri che saranno rilevati nel corso della esposizione, la nazionalizzazione — secondo i suoi fautori — si porrebbe sul terreno della razionalità economica e si renderebbe indipendente da motivi prettamente politici.

Giova anche avvertire che i fautori delle nazionalizzazioni, se si preoccupano di ovviare a possibili egemonie particolaristiche, non sono meno solleciti di assicurare le aziende nazionalizzate contro egemonie o interferenze della burocrazia statale; per questo, come si vedrà oltre, esigono che le eventuali nazionalizzazioni si realizzino con aziende autonome rette con l'elasticità delle imprese commerciali.

b) Altri non esauriscono le finalità delle nazionalizzazioni bancarie nelle esigenze di difesa contro il prepotere di interessi particolaristici pericoloso per l'equilibrio sia degli sviluppi economici che della vita sociale; ma considerano le nazionalizzazioni anche come strumento per una politica di pianificazione sia pure parziale della economia del paese. Per costoro, il vero significato delle nazionalizzazioni bancarie sta nell'estromissione del capitale privato per assicurare la piena conformità dell'attività delle Banche a nuove direttive e funzioni assegnate dai piani economici redatti dai poteri pubblici. Un tale obiettivo può implicare una profonda revisione nei metodi di gestione, quando la distribuzione del credito sia considerata non come strumento accessorio inteso ad agevolare il successo di altre misure fondamentali di pianificazione, ma come il mezzo primario della manovra pianificatrice. In questo caso — e accenni sia pur vaghi in tal senso si sono avuti a proposito delle recenti nazionalizzazioni bancarie francesi — si pone il grave problema della trasformazione dell'azienda bancaria da impresa operante in base al criterio della redditività (profit-making, secondo l'espressione anglosassone) in una forma di servizio pubblico svincolato dalle norme di condotta tipiche di una economia di mercato.

Naturalmente, come per altri settori economici anche per il settore bancario la scelta dello strumento della nazionalizzazione dipende dalla valutazione dell'efficacia di altri strumenti di intervento pubblico ai fini degli obiettivi proposti. La normale alternativa delle nazionalizzazioni è qualche forma di « controllo », cioè di intervento dei pubblici poteri che, senza giungere all'eliminazione del capitale e dell'iniziativa privata, o li assoggetti alla supervisione o alla

direzione di organi pubblici oppure ne faccia partecipe anche lo Stato e dia quindi a questo la possibilità di influire direttamente sulla condotta delle aziende. Anche nel settore bancario lo strumento del « controllo » è stato da tempo adottato nelle due forme: come controllo dall'esterno in termini generali, per mezzo di organi pubblici; e come controllo dall'interno, ad esempio con il possesso — tramite I.R.I. — della maggioranza delle azioni delle tre maggiori Banche di credito ordinario. Soprattutto questa seconda esperienza — la cosiddetta impresa « mista », di proprietà congiunta dello Stato e dei privati (1) — ha riscosso e riscuote tuttora numerose adesioni ed è da molti preferita alle nazionalizzazioni vere e proprie, in quanto consentirebbe di meglio tutelare le aziende contro i pericoli della « burocratizzazione ». Su questo punto, che è fondamentale per il tema in esame, e sui dubbi e appunti critici che i fautori delle nazionalizzazioni muovono all'esperienza dell'impresa mista si ritornerà in seguito con le dovute precisazioni.

2) *Forme organizzative delle banche nazionalizzate.* — Il termine « nazionalizzazione » (2) è ormai corrente per designare il « passaggio della proprietà dei mezzi di produzione dai privati alla collettività »,

(1) Nel questionario N. 4 della Commissione relativo alle nazionalizzazioni industriali l'impresa mista è prospettata, sotto la voce di *azionariato di Stato*, come una forma di nazionalizzazione. L'estensore della presente esposizione sul problema delle nazionalizzazioni bancarie ritiene più conveniente ai fini della esposizione stessa escludere dalla categoria delle nazionalizzazioni l'azionariato di Stato, in quanto questo concettualmente costituisce una categoria indefinita a se stante, le cui concrete applicazioni possono oscillare dall'estromissione sostanziale del capitale privato a forme di semplice verifica delle gestioni private e sono per natura graduabili in ogni momento tra i due estremi suddetti. Si preferisce perciò classificare l'azionariato di Stato fra le forme varie di controllo.

(2) Secondo un'interpretazione etimologica, ancora sostenuta da taluni, per « nazionalizzazioni » si dovrebbe intendere l'estromissione di interessi stranieri da imprese nazionali. Nazionalizzazioni in questo significato — che qui si ricorda solo per curiosità — sono occorse anche nelle recenti vicende bancarie italiane, in due casi: 1° all'atto della trasformazione della Banca d'Italia da società per azioni in Istituto di diritto pubblico, che riservò la partecipazione al capitale esclusivamente ad Enti nazionali (art. 20 legge bancaria); 2° all'atto della riorganizzazione dell'assetto giuridico delle banche d'interesse nazionale disposta dalla legge bancaria nella sua prima redazione del marzo 1936, che tolse agli stranieri la possibilità di acquisire o di conservare la qualità di azionista delle suddette banche; tale norma proibitiva fu temperata nella seconda redazione della legge che ammise gli stranieri alla titolarità di azioni con rinuncia però al diritto di voto (art. 26 legge bancaria).

senza riguardo alle modalità e alle condizioni concrete secondo le quali le nuove gestioni vengono organizzate. Il termine è perciò in certo senso generico e finisce per riferirsi a forme organizzative che possono presentare caratteristiche notevolmente diverse; ma, forse appunto in virtù di questa genericità, che consente di prescindere da sfumature e diversità di struttura e di individuare anche fenomeni compositi nati da compromessi e combinazioni varie, esso ha finito per prevalere e affermarsi nell'uso comune. Oggi tutte le grandi riforme già realizzate o in via di realizzazione o progettate nei vari paesi d'Europa, anche quelle relative al settore bancario, vanno sotto il suo nome; a quest'uso dominante è ovvio attenersi.

La genericità del termine « nazionalizzazione » ben si adatta del resto anche al settore bancario in quanto in esso sembra che le aziende « di proprietà collettiva » debbano essere organizzate secondo forme varie che, per tener conto delle tradizioni delle varie categorie, delle esperienze fatte, degli ambienti sociali in cui operano, e del regime di controllo bancario in vigore, difficilmente possono essere inquadrare in uno dei tipi puri definibili in astratto.

L'analisi di tali tipi, nei suoi problemi generali (statizzazione, socializzazione, cooperativismo pubblicistico, ecc.), dovrebbe essere presupposta in questa sede che vuole solo esaminare aspetti e tendenze particolari al campo bancario, sulla scorta dei dati e degli spunti emersi dall'inchiesta. Caratteristiche e sfumature, inconvenienti e pregi, pericoli e possibilità di ciascuno dei vari schemi e sottoschemi astrattamente possibili formano ormai oggetto di una vasta letteratura da parte delle varie tendenze; tendenze, che da ultimo hanno ricominciato a riaffermarsi e a riproporsi anche in Italia. Prescindendo dal loro esame in astratto e riservandoci di riprendere il tema in termini più concreti, allorchè si accennerà ai problemi organizzativi delle nazionalizzazioni bancarie, qui basterà premettere che, in realtà, sul terreno delle realizzazioni e della sperimentazione pratica, le distinzioni rigide sembrano destinate a scomparire per dar vita a strutture amministrative di tipo — si ripete — composito. Nello sforzo infatti di congegnare forme organizzative che, pur essendo ispirate a esigenze di pubblico interesse, possano pretendere alla efficienza produttiva delle gestioni private, le istanze dei vari schemi astratti tendono a comporsi in soluzioni empiriche intermedie in relazione alle variabili situazioni di fatto e a dar vita ad una gamma di strutture varie. Ciò vale anche per il settore bancario; al riguardo, si rimanda ai rilievi specifici che si avrà occasione di formulare nel corso della presente esposizione.

Giova piuttosto accennare che, volendo porre il problema delle nazionalizzazioni bancarie in relazione alla situazione di fatto italiana, il più concreto punto d'avvio sta nel rilevare l'importanza che per l'ordinamento bancario nazionale ha assunto una forma già accennata di intervento statale, che, nelle sue medie manifestazioni, tende al « controllo pubblico » delle imprese, e che, superati determinati limiti, realizza di fatto la estromissione del capitale privato e può quindi essere avvicinato ad una nazionalizzazione sia pure imperfetta: l'*azionariato misto*. Come è risaputo, per effetto della crisi 1929-33 e della conseguente assistenza prestata (salvataggi), lo Stato si è trovato in possesso di cospicui pacchetti azionari non solo di società industriali, ma pure di società bancarie: in particolare delle tre massime che la legge del 1936 doveva qualificare « Banche d'interesse nazionale » (Banca Commerciale Italiana, Credito Italiano, Banco di Roma). Poichè le quote di capitale così trasferite allo Stato, anzi, per conto dello Stato, all'I.R.I., erano altissime (dall'80 al 95% circa del capitale nominale), lo Stato venne praticamente ad assumere — tramite l'I.R.I. — la proprietà dei tre grandi Istituti. Questi rimasero costituiti nella forma di società per azioni; e per quanto nei loro confronti fossero introdotte notevoli norme innovatrici in senso pubblicistico (1) simili alla disciplina sancita per gli Istituti di credito di diritto pubblico, la loro veste giuridica non fu formalmente mutata. Ma sostanzialmente il mutamento era stato fondamentale: lo Stato era ormai in grado, attraverso l'intermediazione dell'I.R.I. e i particolari controlli adottati, di dominare la gestione delle tre aziende. Si era così realizzata la possibilità di un « controllo pubblico » nella misura più efficiente.

Tale situazione, tipica dell'Italia, ed equivalente ad una forma di nazionalizzazione « imperfetta », condiziona — com'è ovvio, data l'importanza delle aziende implicate — ogni discussione in materia di nazionalizzazione.

(1) Le norme speciali sancite nella legge bancaria o introdotte dai singoli statuti, che tendono a spostare le banche di interesse nazionale dal campo delle Società bancarie per azioni in cui formalmente sono inserite verso il settore degli Istituti di credito di diritto pubblico, consistono principalmente: *a*) nell'obbligo di approvazione degli Statuti da parte del Governo (art. 27 Legge bancaria); *b*) nella necessità del benessere dell'organo governativo alle nomine degli amministratori; *c*) nell'intervento di un delegato governativo alle sedute degli organi di amministrazione; *d*) nell'esclusione degli azionisti stranieri che non abbiano rinunciato al diritto di voto.

§ 2. — *Le tesi dibattute per il settore bancario italiano.* — Partendo appunto dall'importanza assunta dall'azionariato misto nel nostro ordinamento bancario e dai suoi aspetti pubblicistici, una larghissima corrente tende, secondo quanto è emerso dall'inchiesta, a considerare come superato il problema delle nazionalizzazioni in Italia.

Si avverte che si prescinde in questa sede dalla Banca d'Italia, che ha una posizione tutta particolare e per la quale il problema della nazionalizzazione è già stato trattato in sede di esame dell'ordinamento dell'Istituto di emissione.

Si vuol qui limitare l'esame del problema per il complesso degli Istituti che svolgono attività bancaria ordinaria. Ora, in proposito si osserva comunemente:

a) che il problema della nazionalizzazione non può sorgere per le *Casse di risparmio*, enti morali — quindi di dominio « collettivo » — che svolgono istituzionalmente la loro attività per pubbliche finalità sulla base di un ordinamento sancito dalla tradizione e non suscettibile di trasformazioni strutturali sotto il profilo pubblicistico. Se modifiche nelle forme organizzative e nei criteri di gestione possono essere auspiccate, esse riguardano questioni che esulano dal terreno della nazionalizzazione vera e propria. Si tratta di questioni di adeguamento a esigenze risultanti dall'esperienza recente e a nuove situazioni di fatto, che vengono prospettate in un apposito capitolo di questa relazione.

b) Lo stesso si ripete per gli *Istituti di credito di diritto pubblico*, di cui la Banca del Lavoro ha il patrimonio in proprietà dello Stato per oltre il 98 % e gli altri Istituti (Banco di Napoli, Banco di Sicilia, Monte dei Paschi di Siena e Istituto S. Paolo di Torino) sono costituiti in fondazioni pubbliche di antica data, fuori di ogni ingerenza del capitale privato. Le questioni che possono essere agitate per questi Istituti sono estranee al tipico problema della nazionalizzazione.

c) Il qual problema dovrebbe ormai considerarsi sostanzialmente risolto anche per le tre *Banche di interesse nazionale*, grazie all'azionariato dell'I.R.I. che ha portato all'eliminazione a favore dello Stato della maggior parte degli azionisti privati.

d) Con il passaggio sostanziale allo Stato delle tre grandi banche, il settore bancario lasciato al capitale privato risulterebbe ridotto a proporzioni non ulteriormente comprimibili. In definitiva, tenuto conto che il gruppo delle *banche popolari cooperative* risponde ad esigenze che la nazionalizzazione dovrebbe rispettare, si tratterebbe

di un complesso di *società private*, numeroso sì (159), ma composto da aziende di cui soltanto poche superano l'ambito regionale e i cui mezzi complessivi rappresentano comunque una frazione di quelli a disposizione dei tre gruppi ricordati sub a) b) c).

Tale situazione, sulla base dei dati disponibili al 30 settembre 1943, e in seguito radicali mutamenti non si sono verificati (1), veniva così commentata dal Governatore della Banca d'Italia all'Assemblea Generale dei partecipanti alla Banca d'Italia il 18 aprile 1945.

« Se noi facciamo la somma totale dei depositi a risparmio e in conto corrente e dei conti di corrispondenza, ossia di quella alla quale si usa dare nome di « massa fiduciaria », i risultati sono questi:

(1) Nei due anni successivi al settembre 1943 la situazione ha subito qualche spostamento soprattutto per quanto riguarda la posizione delle Casse postali per le quali il ritmo d'incremento dei depositi è stato inferiore al ritmo avutosi presso le vere e proprie aziende di credito. Queste ultime in sostanza hanno saputo sfruttare l'espansione inflazionistica in misura notevolmente più marcata che non le casse postali. Ma, a prescindere dalle casse postali, le varie categorie di aziende di credito si presentavano al 30 settembre 1945 in rapporti di forza di poco modificati, come risulta dalla seguente tabella desunta dal *Bollettino mensile della Banca d'Italia* (n. 2, febbraio 1946, pag. 10):

TAVOLA XXXV.

Depositi presso le aziende di credito.

Situazione al 30 settembre 1945

(in milioni di lire)

	Categoria e numero delle aziende	Depositi fiduciari	c/c corrispondenza con clienti	Totale depositi fiduciari e c/c corrispondenza con clienti	c/c corrispondenza con aziende di credito	Totale depositi fiduciari e c/c corrispondenza
Casse Risparmio e Monti di 1 ^a categoria	84	62.533	3.083	66.336	2.850	69.186
Istituti di credito di diritto pubblico	5	37.398	37.430	74.828	3.645	78.473
Banche di interesse nazionale	3	35.298	54.771	90.069	3.217	93.286
Banche popolari cooperative	114	23.392	13.398	36.790	2.416	39.206
Aziende di credito ordinario	159	38.006	30.621	68.627	2.329	70.956
TOTALI ...	365	196.627	140.023	336.650	14.457	351.107

Da osservare che anche delle aziende bancarie ordinarie talune di importanza media sono di proprietà pubblica (ad es., Banco di S. Spirito, regionale del Lazio, il cui capitale è nelle mani dell'I.R.I.; Banca Toscana di pertinenza del Monte dei Paschi di Siena). Per cui il peso del gruppo si riduce ulteriormente.

I depositi a risparmio e in buoni fruttiferi presso le Casse postali ammontavano a 61.812 milioni di lire.

I depositi totali (a risparmio, in conto corrente o conti di corrispondenza) degli Istituti di credito di diritto pubblico, e cioè del Banco di Napoli e di quello di Sicilia, del Monte dei Paschi di Siena, dell'Istituto S. Paolo di Torino e della Banca Nazionale del Lavoro, giungevano a 29.795 milioni di lire; quelli delle Banche di interesse nazionale (Banca Commerciale Italiana, Credito Italiano, Banco di Roma) a 37.096 milioni; quelli delle Casse di Risparmio ordinarie e dei Monti di credito su pegno di prima categoria a 33.590 milioni. Finalmente i depositi delle aziende di credito ordinario da una parte e delle Banche popolari e cooperative dall'altra salivano rispettivamente a 25.872 e 16.899 milioni.

Se noi poniamo mente:

— che le casse postali di risparmio sono gerite direttamente dallo Stato;

— che gli istituti di credito di diritto pubblico, le banche di interesse nazionale e le casse ordinarie di risparmio sono enti pubblici, taluni di essi, come la Banca Nazionale del Lavoro, di spettanza diretta del tesoro, ed altri, come le tre banche di interesse nazionale, di spettanza indiretta, attraverso l'I.R.I., del tesoro medesimo;

— che le banche popolari e cooperative sono gerite con criteri informati all'interesse prevalente di coloro i quali si giovano dei servizi bancari;

— che soltanto le aziende di credito ordinario, pur essendo sottoposte, come le altre, alla vigilanza della Banca d'Italia, possono essere considerate come banche di carattere privato; si deve concludere che la massa fiduciaria che in totale ammontava nell'intera Italia a 205 miliardi e 64 milioni:

— per il 30 % circa è amministrata direttamente dallo Stato;

— per il 49 % è amministrata da enti pubblici o controllati dallo Stato;

— per l'8 % è amministrata da enti cooperativi;

— e solo per il 13 % è gerita con criteri privatistici, ed anche questi sottoposti alla vigilanza dell'Istituto di emissione ».

Il Governatore della Banca d'Italia concludeva:

« Questi dati, anche se approssimativi, meritano di essere meditati. Li addito a coloro i quali invocano nazionalizzazione di banche. Questa, nel nostro paese, è cosa fatta ».

Il giudizio del *prof. Einaudi* è ripreso da numerose risposte di interpellati (sia banche che privati). L'avviso che un problema di nazio-

nalizzazione non esista oggi in Italia per il settore bancario in quanto superato dalle circostanze di fatto è prevalente; taluno ha perfino espresso una certa meraviglia per il fatto che sia stato proposto.

Ma proporlo è necessario perchè il problema della nazionalizzazione è tuttora vivo in talune questioni di notevole importanza che in esso si inseriscono e non può quindi considerarsi caduto fintantochè quelle questioni non siano risolte. Tali questioni si possono così formulare:

In linea generale, l'attuale assetto di nazionalizzazione è l'*optimum* per l'economia del Paese? E in particolare: l'ultimo grande processo di virtuale nazionalizzazione — quello delle tre Banche d'interesse nazionale — che è stato il passo decisivo nella compressione delle posizioni privatistiche merita un giudizio positivo e quindi conferma nella forma attuale? Oppure — seconda ipotesi — si è risolto in uno svigorimento della funzionalità delle aziende interessate e va riveduto? E quindi è auspicabile un processo inverso di riprivatizzazione, che riaffidi al capitale privato le tre grandi Banche e così riespanda il settore delle Banche private dannosamente compresso? Oppure, al contrario — terza ipotesi — il processo di nazionalizzazione non è ancora giunto a completa maturità soprattutto per la forma e i criteri adottati nei riguardi delle grandi Banche ordinarie e va quindi perfezionato in senso formale e sostanziale per trarne i frutti che una ben organizzata nazionalizzazione bancaria si assume comporti per gli interessi generali del Paese? Eventualmente, in quali termini?

Intorno alle tre possibili tesi suesposte (1) a), *mantenimento dello statu quo*; b), *riprivatizzazione*; c), *perfezionamento della nazionalizzazione*,

(1) A tale impostazione dà lo spunto lo stesso Prof. Einaudi con le successive osservazioni — loco cit. — che tendono a motivare l'accantonamento del problema della nazionalizzazione a dar rilievo alla sola ipotesi della riprivatizzazione:

« Il problema da studiare è un altro: quali risultati la già avvenuta nazionalizzazione del sistema bancario abbia avuto; se i metodi accolti siano tutti adeguati al fine e se il campo riservato alla gestione privata, ossia indipendente dai poteri pubblici, non sia per avventura già troppo ristretto; un ottavo appena della totale massa fiduciaria essendo oggi riservato alle Banche ordinarie e un dodicesimo a quelle cooperative. Il canone supremo al quale il banchiere deve ubbidire: amministra i denari che ti sono affidati come fossero cosa sacra, che un giorno più o meno vicino puoi essere chiamato a restituire; questo canone ultimo, alla cui stregua sarà giudicato ogni capo di banca, è osservato meglio o peggio quando dietro a chi deve restituire si profila l'ombra tutrice dello Stato? Opino che in siffatta materia come in quasi tutte quelle economiche, la soluzione non possa essere univoca. La scoperta del confine ottimo fra il campo privato e quello pubblico; ecco il problema, tutto empirico, adatto alle mutevoli circostanze dei tempi e dei luoghi, che fa d'uopo ogni giorno nuovamente risolvere ».

si sono distribuite le opinioni degli interpellati, con preferenza per la posizione più cauta della conservazione dell'assetto raggiunto. In sostanza, il contrasto si è rivelato impostato sulla determinazione dell'ordinamento stabile e definitivo delle banche d'interesse nazionale (e forse di un'altra banca privata di carattere ancora prevalentemente interregionale nonostante la denominazione: Banca Nazionale dell'Agricoltura).

§ 3. — *Prima tesi: mantenimento dello « statu quo ».* — Per gran parte le risposte ai questionari sono concordi con i maggiori esponenti delle banche controllate dall'I.R.I. nel sostenere il mantenimento dello *statu quo*. A loro avviso il regime I.R.I. avrebbe dato buona prova e dovrebbe essere continuato nella forma attuale quale sistema idoneo ad assicurare nelle aziende avocate al dominio dello Stato quell'elasticità ed economicità di gestione delle forme privatistiche che una nazionalizzazione piena si teme possa compromettere.

In particolare, nelle interpellanze di dirigenti delle Banche I.R.I. è stato posto in rilievo:

a) che il controllo dell'I.R.I., svolto per tramite di consiglieri di amministrazione e di sindaci, è stato rispettoso dell'autonomia di gestione delle aziende controllate. Queste hanno conservato piena libertà di determinazione e di scelta: interferenze ed intromissioni non sono state lamentate. Il criterio della redditività ha potuto continuare a presiedere alla attività aziendale. Nessun mutamento si sarebbe verificato nei criteri funzionali e nella struttura organizzativa interna imperniati sui principî economici in vigore presso le aziende private. Tra I.R.I. e Banca d'Italia non vi sarebbero state sovrapposizioni di funzioni e di azioni di controllo.

b) d'altra parte l'appartenenza all'I.R.I., e indirettamente allo Stato, non avrebbe pregiudicato il prestigio delle aziende. In un mercato quale è quello italiano e nel periodo particolare in cui l'I.R.I. svolse la sua azione, il marchio dello Stato non potè anzi che accrescere la fiducia dei risparmiatori, cioè l'elemento base della solidità di un'azienda bancaria. Ciò è espressamente riconosciuto da taluno: « L'I.R.I. — ha affermato un dirigente bancario — è stato un buon biglietto di presentazione ». Nè l'accentramento delle tre banche in seno all'I.R.I., nello spirito di autonomia prevalso, potè attenuare lo spirito di emulazione fra le singole banche: la concorrenza, com'è risaputo, ha continuato vivissima, stimolando il perfezionamento dei metodi organizzativi e dei servizi.

Una tale esperienza — si conclude — priva di giustificazione un'eventuale restituzione delle grandi banche al capitale privato. Ma

la riprivatizzazione — se sotto questo profilo appare senza fondamento — è sotto un altro rispetto sconsigliabile, in quanto potrebbe trasferire le grandi banche sotto il controllo di gruppi capitalistici e porle al servizio di interessi particolaristici. Il pericolo delle cosiddette « scalate » — che può assumere particolare rilievo trattandosi di grandi aziende — è avvertito da numerosi interpellati, soprattutto in relazione all'attuale fase di congiuntura. *L'amministratore (Mattioli) di una grande banca lo ha rilevato in termini vivaci, deprecando l'eventualità che al controllo pubblico abbia a sostituirsi nelle grandi banche il controllo del capitale privato.*

Ma i sostenitori dello *status quo* sono, come è ovvio, diffidenti anche di esperimenti di piena nazionalizzazione, temendone quegli inconvenienti cui si accennerà oltre, soprattutto un appesantimento di controlli e forme burocratiche. Inoltre, una nazionalizzazione piena sembra loro inutile: si osserva infatti da taluno di essi (*Baccaglioni*) che il regime attuale non solo salvaguarda le grandi banche dall'asservimento a interessi privati ma sarebbe anche in grado — se portato ad applicazioni rigorose — di assicurare l'altro obiettivo delle nazionalizzazioni: ottenere cioè che le singole gestioni siano ispirate ad una sostanziale considerazione degli interessi generali nei termini che si avrà occasione di precisare. Ciò, in base alle norme della legge bancaria in vigore, dovrebbe essere compito dell'organo preposto al controllo ed alla vigilanza del settore bancario, cui in astratto va riconosciuto il potere di impartire direttive circa i criteri di massima da seguire. Si toccano qui i problemi delicati relativi alla composizione di detto organo, ai limiti dell'efficacia vincolante delle sue norme, e ai mezzi di eventuale sanzione; problemi che sono già stati considerati in altra sede con impostazione di carattere generale.

§ 4 - *Perfezionamento dello « status quo » con sostituzione dell'I.R.I. nella gestione dei pacchetti azionari.* — Una variante della tesi suesposta è stata, più che sostenuta, accennata da taluni (*Mattioli, Lenti*) che, pur riconoscendo i risultati positivi del passato regime I.R.I., prospettano l'opportunità di sganciare ora le grandi Banche dall'I.R.I. La forma dell'azionariato di Stato verrebbe conservata — i proponenti sono avversi ad esperimenti di riprivatizzazione — ma le Banche anziché all'I.R.I. dovrebbero far capo all'organo centrale tecnico di controllo bancario, in forma da definirsi. La proposta auspica, in connessione, il potenziamento della struttura tecnica dell'organo centrale suddetto, e un maggior coordinamento tra i massimi Istituti bancari; in modo da giungere alla formulazione di direttive di

massima in relazione agli sviluppi della congiuntura e della politica economica generale; con ciò si collega alle opinioni espresse da numerosi banchieri, che, lungi dal deprecare l'azione dell'organo di controllo statale, vorrebbero (come si è visto) che essa sapesse assurgere ad attività di coordinamento per gli orientamenti generali.

La suggerita estromissione dell'I.R.I. risponde anzitutto ad un intento di perfezionamento dell'ordinamento bancario e di più razionale distribuzione delle competenze. Ma risente anche del proposito di assicurare le grandi Banche contro eventuali collegamenti finanziari con imprese industriali dell'I.R.I. (soprattutto nell'attuale fase di tensione delle tesorerie) che potrebbero portare a situazioni in contrasto con le norme di rigorosa liquidità in vigore. I dubbi che possono essere prospettati su quest'ultimo punto sono di natura ipotetica; essi non dovrebbero dar luogo a serie preoccupazioni, sulla base della esperienza successiva alla riforma bancaria, della politica attualmente seguita dai grandi Istituti bancari e delle ripetute dichiarazioni rese dai dirigenti responsabili del settore creditizio unanimemente esplicite e decise per il mantenimento di una netta separazione fra credito ordinario e credito mobiliare. Giova però averli presenti anche perchè, come si accennerà più avanti, quei dubbi sono prospettati come motivo accessorio per un processo di riprivatizzazione.

Le osservazioni suddette (in specie quelle di *Baccaglioni* e *Mattioli*) offrono lo spunto per richiamare talune imperfezioni dell'attuale regime I.R.I. nelle sue connessioni con l'ordinamento bancario generale:

a) mancanza di quel coordinamento, sia pure elastico, nella azione dei grandi Istituti di credito e di quei particolari temperamenti del puro tornaconto aziendale che potrebbero riuscire utili e per la più razionale impostazione delle singole condotte aziendali e per una più equilibrata dinamica del mercato in genere;

b) pericolo di ricostituzione, sia pure in forme attenuate, di quelle combinazioni o conglomerati industriali-bancari che le gravi esperienze del passato impongono di evitare. La gestione I.R.I., è vero, ha avuto proprio per compito di ricondurre l'attività delle grandi Banche di deposito nell'ambito, del puro credito ordinario e di recidere i vincoli fra Banche e industrie che, superando quei limiti, potessero essere pregiudizievoli per l'equilibrio economico delle aziende bancarie. Peraltro, date le funzioni istituzionali dell'I. R. I. nel settore industriale, risponderebbe ad un'esigenza di razionalità di enucleare ora dal suo seno le grandi Banche per affidarle esclusivamente al controllo dell'organo tecnico per la disciplina del credito; la soluzione

empirica adottata nel 1933 per scopi di risanamento dovrebbe far luogo, ormai realizzati quegli scopi, ad un assetto organico e razionale ;

c) superfluità attuale del tramite I.R.I. che ha ormai svolto i compiti di risanamento bancario assunti nel 1933 e non può d'altronde essere investito di funzioni di controllo per non dar luogo ad interferenze con l'organo tecnico del controllo bancario: in effetti l'IRI, secondo le dichiarazioni degli interpellati, non ha mai esercitato, sotto il regime dell'attuale legge bancaria, alcuna azione di governo nei riguardi delle banche in esso inquadrate;

d) difettosità della procedura per la costituzione degli organi amministrativi, procedura che va modificata per assicurare negli organi stessi una più varia rappresentanza delle diverse categorie; con ciò si ovvierebbe alle critiche di quanti ravvisano nell'attuale procedura il mezzo per mantenere ingiustificate posizioni di prevalenza a gruppi e interessi particolari.

Le imperfezioni sopra accennate mettono in rilievo l'opportunità di un perfezionamento del processo di nazionalizzazione bancaria già attuato; confermano invece l'inopportunità di un processo di ri-privatizzazione che aggraverebbe quelle imperfezioni.

§ 5. — *Seconda tesi: ri-privatizzazione.* — Non mancano però, sebbene meno numerosi, i sostenitori di un trasferimento al capitale privato dei pacchetti di azioni bancarie oggi detenuti dall'IRI, trasferimento per cui taluno ha peraltro cura di suggerire una cauta gradualità (*Campolongo, Nicotra, Palomba, Banco Ambrosiano, Banca popolare di Milano*, ecc.).

Ricomponendo i laconici cenni degli interpellati, due sarebbero le vie maestre per sostenere un processo di ri-privatizzazione.

a) Innanzitutto, si può prospettarlo come coronamento di un sistema bancario ricostituito su basi di piena libertà. Chi propone l'abolizione dei controlli e dei vincoli pubblici che oggi presiedono all'ordinamento bancario e la restituzione di questo al gioco delle libere forze di mercato potrebbe completare la sua costruzione con l'estromissione del potere pubblico dalla proprietà delle grandi aziende di credito. Senonchè nella situazione attuale, la possibilità di una costruzione rigorosamente liberistica per il settore bancario è da escludere. Come si è notato, la massa dei dirigenti bancari, forse senza eccezioni, insieme con gran parte degli economisti, si è dichiarata unanimemente a favore di una regolamentazione dell'attività bancaria, soprattutto in due aspetti fondamentali: condizioni delle operazioni e sfera terri-

toriale di operatività. Su questi punti (cartello e apertura di sportelli) i banchieri, con senso di responsabilità alimentato da non lontane esperienze, insistono decisamente per una disciplina applicata da un organo statale, nell'interesse della tutela del risparmio.

Così stando le cose, il potere regolatore dello Stato è destinato con ogni probabilità a permanere, rendendo impossibile il realizzarsi di quelle condizioni di piena libertà di cui la riprivatizzazione, secondo taluni interpellati, dovrebbe essere, per le grandi Banche, razionale perfezionamento. Va però aggiunto che, anche in regime di piena libertà, la riprivatizzazione delle grandi Banche difficilmente potrebbe essere considerata come misura di razionalità economica, in quanto potrebbe agevolare il ricostituirsi di egemonie economiche particolaristiche.

b) La riprivatizzazione potrebbe essere sostenuta anche per altro verso, qualora il giudizio sulla gestione indiretta da parte dello Stato tramite IRI fosse sfavorevole alla luce dei canoni puramente economici. In tal senso si sono espressi alcuni rari interpellati accennando a « risultati negativi » della gestione suddetta senza però documentare con precisazioni.

Si tratta di una posizione dubbia come risulta dalle considerazioni formulate nel paragr. 3, e nella nota a pag. 338.

Altri spunti sono emersi a favore di un processo di riprivatizzazione, peraltro d'importanza secondaria e che, oltre a trascurare il problema delle « scalate », sono in sé stessi fragili:

a) taluno ha rilevato la possibilità che, permanendo l'IRI nel possesso di aziende bancarie, queste possano essere indotte a impegnarsi in misura pericolosa in sovvenzioni alle imprese oggi in crisi controllate dall'IRI. La riprivatizzazione sarebbe una garanzia contro un tal rischio. Ma ad una preoccupazione del genere, si può meglio ovviare trasferendo il dominio delle Banche dall'IRI all'organo di controllo bancario secondo la tesi accennata al par. 4.

b) Una riprivatizzazione — si aggiunge — potrebbe meglio giovare alla conservazione e dal potenziamento della rete di rapporti internazionali tessuta all'estero dalle grandi Banche. È questo un appunto mosso anche contro il recente progetto di nazionalizzazione delle Banche d'affari francesi. Ma — a prescindere dalla diversità di struttura esistente tra le grandi Banche d'affari francesi e le nostre grandi Banche controllate dall'IRI — in realtà non si vede per qual motivo l'appartenenza alla collettività anziché al capitale privato possa pregiudicare l'idoneità di una grande Banca di credito ordinario ad affermarsi nei rapporti internazionali. A meno che non si presupponga,

per le Banche appartenenti alla collettività, o un deperimento nella funzionalità (ipotesi che dovrebbe essere dimostrata per le tre Banche d'interesse nazionale), oppure una posizione di « isolamento » sui mercati esteri (ipotesi che sembra contraddetta dall'evoluzione storica dei nostri tempi, che vedono il mercato monetario e finanziario sempre più pervaso da forme pubblicistiche, quali la Banca statunitense per l'esportazione e l'importazione, la Banca internazionale per la ricostruzione le Banche nazionalizzate francesi, ecc., e sempre più orientato verso, rapporti tra organismi di natura pubblicistica).

c) Taluno lamenta infine che, con il permanere tra le braccia dello Stato, le tre Banche d'interesse nazionale sono state praticamente sgravate dagli oneri della « politica del dividendo » e messe così in una situazione di vantaggio rispetto alle altre aziende che ogni anno devono convenientemente remunerare il capitale azionario: si tratterebbe di una differenza di posizione « non giustificata », da eliminarsi con la riprivatizzazione che reimporrebbe alle « tre grandi » l'onere della distribuzione di adeguati dividendi.

Un tale argomento, nella impostazione suesposta, potrebbe sembrare l'espressione più di un interesse unilaterale di categoria acuito dalla concorrenza che non una valutazione obiettiva ispirata alla considerazione degli interessi generali. Alla luce di questi la possibilità per le Banche d'interesse nazionale — ed in genere per gli Enti pubblici di credito (Casse e Istituti) — di prescindere, in fasi eccezionali, dalla cosiddetta politica del dividendo, potrebbe essere giudicata, in astratto, un elemento positivo: essa infatti, da una parte, attenuando la preoccupazione dell'« utile netto », potrebbe agevolare l'adeguarsi dell'attività aziendale alle mutevoli necessità della situazione economica (e così, ad es., accentuare una politica di liquidità in momenti di pericolosa congiuntura, oppure facilitare l'applicazione di condizioni favorevoli a operazioni d'interesse generale), dall'altra parte potrebbe risolversi in un rafforzamento degli accantonamenti interni e quindi della solidità dell'azienda; in definitiva, potrebbe meglio servire — e questa sarebbe l'ovvia « giustificazione » — gli obiettivi di funzionalità di un ordinamento bancario (tutela del risparmio e facilitazione delle attività economiche). In ciò appunto potrebbe ravvisarsi un elemento di superiorità per gli organismi di proprietà collettiva, capaci di superare e risolvere conformemente all'interesse generale gli antagonismi, che qualche banchiere (*Goisis*) anche oggi avverte come pericolosi, fra azionisti e risparmiatori. Riprivatizzare soltanto e soprattutto per nuovamente vincolare in ogni situazione all'onere del dividendo potrebbe significare ridurre l'elasticità di funzionamento che in pe-

riodi profondamente congiunturali, come è l'attuale, andrebbe invece rafforzata con ogni accorgimento. Se l'onere del dividendo è oggi sentito come un inconveniente per una categoria di banche, l'interesse generale potrebbe suggerire di non estenderla — come invece vorrebbe la tesi qui discussa — ad altre categorie che ne sono in parte svincolate.

Senza dubbio, la tesi suddetta offre lo spunto a questioni interessanti di gestione e funzionalità aziendali; *ma l'esame di tali questioni può, di nuovo, valere a mettere in rilievo, più che la opportunità di un processo di riprivatizzazione, l'esigenza di una più sostanziale azione di controllo da parte degli organi preposti al settore bancario.* Il problema fondamentale è questo: quale può essere il significato della mancata distribuzione di un utile da parte delle Banche IRI, quando le aziende bancarie ordinarie continuano ad assegnare una remunerazione al capitale azionario? Due sono le ipotesi che si presentano. Si tratta solo (prima ipotesi) di un diverso orientamento nel riparto di profitti comparativamente equivalenti, per cui le Banche IRI accentuano eventualmente la quota assegnata al fondo rischi — riserve occulte a scapito della quota per compenso del capitale? Oppure si tratta (seconda ipotesi) di un declino del profitto e cioè della redditività dell'impresa, per un mutato rapporto tra costi e ricavi, declino che non trova giustificazione in particolari servizi di pubblico interesse resi a prezzi non remunerativi e che costringe a sacrificare i titolari dei pacchetti azionari (IRI-Stato)?

Nella prima ipotesi, gli interessi dello Stato sarebbero sostanzialmente tutelati: la remunerazione del capitale conferito dallo Stato avverrebbe, anziché con il pagamento di un dividendo, con l'accantonamento dei relativi importi ad integrazione dei fondi patrimoniali di pertinenza dello Stato stesso. Un tale procedimento potrebbe meritare di essere, transitoriamente, preferito e in definitiva si risolverebbe in ulteriori conferimenti dello Stato ai capitali bancari di sua proprietà o meglio in una specie di autofinanziamento delle aziende; come tale, esso non dovrebbe però essere lasciato alla discrezionalità delle Banche interessate, ma subordinato alle decisioni dell'organo pubblico di controllo, anche per assicurare le dimensioni ottime dell'impresa.

Nella seconda ipotesi, invece, lo Stato non sarebbe remunerato per i capitali conferiti in nessun modo, nè con dividendi nè con incrementi dei capitali stessi. In questa seconda specificata ipotesi potrebbero aver fondamento le accennate imputazioni di ingiustificati privilegi mosse alle Banche IRI per la sospensione del riconoscimento di dividendi. Lo Stato infatti, per acquistare le azioni delle Banche ha

dovuto indebitarsi; sul debito contratto paga un interesse; se dalle azioni acquistate non ricava sotto qualsiasi forma un frutto pari almeno agli interessi debitori, le gestioni bancarie, dal punto di vista economico, costituiscono per esso una passività, cioè importano un costo che il Tesoro deve coprire con mezzi fiscali attinti a carico della collettività (e quindi a carico anche delle altre Banche ordinarie private). Il fatto che le Banche IRI dovessero riservare una quota dei loro costi sulla collettività (e quindi anche sulle altre aziende bancarie) costituirebbe a lungo andare una sperequazione più o meno tollerabile a seconda delle categorie di costi responsabili dello squilibrio.

Sarebbe molto interessante stabilire quale delle due ipotesi sia la vera per le Banche IRI; ciò richiederebbe però una indagine approfondita e comparativa sui vari aspetti delle gestioni delle Banche IRI da una parte e delle banche private ordinarie dall'altra. Purtroppo, si tratta di un argomento che l'inchiesta non è riuscita a chiarire, sia per i ristretti limiti di tempo a disposizione sia per le difficoltà di penetrare nelle arche segrete delle gestioni bancarie soprattutto nell'attuale situazione di fluidità in materia di costi e ricavi. Quanto è emerso al riguardo consiste solo di impressioni e spunti frammentari che non consentono una valutazione sicura (1).

Comunque, al lamentato pericolo di « sperequazioni » — ove esistesse — si potrebbe ovviare senza far ricorso allo strumento della riprivatizzazione. Basterebbe esigere che le Banche IRI remunerino *in via normale* il capitale con un tasso che potrebbe essere equivalente a quello medio corrisposto dal Tesoro per i prestiti pubblici donde sono ricavati i mezzi per il rilevamento di pacchetti azionari privati; la remunerazione così stabilita potrebbe anche essere destinata ad incre-

(1) Una considerazione va però fatta, e cioè che l'eventuale incapacità delle tre grandi Banche IRI di mantenere il rendimento economico della loro gestione al livello medio delle altre minori Banche private, *non dovrebbe dipendere dal loro passaggio nell'orbita dell'IRI e quindi allo Stato*. Come si è visto, dirigenti delle Banche IRI ed esponenti degli organi di controllo bancari sono stati concordi nel rilevare che le gestioni delle « tre grandi » hanno continuato ad ispirarsi a criteri puramente economici, in uno spirito di viva concorrenza, senza trovare nell'IRI nessuna remora né interferenza; né i rappresentanti di altre categorie di banche hanno mostrato di rilevare nelle Banche IRI, comparativamente alle aziende rimaste in mani private, mutamenti nei criteri amministrativi e nell'elasticità di funzionamento. Ciò dovrebbe escludere che i rapporti di efficienza funzionale tra Banche e Banche siano variati a svantaggio delle « tre grandi » in conseguenza del passaggio sotto il controllo del l'IRI. Pertanto, anche se la mancata assegnazione di dividendi al capitale azionario dovesse denunciare — ipotesi dubbia — un declino della redditività delle Banche IRI rispetto alle minori banche private, ciò dovrebbe probabilmente imputarsi non al fatto in

mento dei fondi patrimoniali delle singole aziende, in determinate situazioni; una tale destinazione dovrebbe però essere decisa non *ad libitum* delle amministrazioni delle aziende, bensì — si ripete — con l'intervento dell'organo pubblico di controllo. Una riprivatizzazione andrebbe invece oltre il segno.

In definitiva, le obiezioni sollevate contro l'abbandono della politica del dividendo da parte delle grandi Banche controllate dall'IRI, se non sono concludenti ai fini di un processo di riprivatizzazione, giovano peraltro a mettere in rilievo due esigenze. La prima, che gli organi bancari di controllo e vigilanza si preoccupino di accertare, con appropriate indagini, la funzionalità e la redditività dei vari gruppi di aziende di credito; indagini del genere, condotte con criteri comparativi, dovrebbero giovare a risolvere i dubbi oggi esistenti e a fornire suggerimenti per un più economico ordinamento bancario; in tal modo la disciplina bancaria in vigore si esplicherebbe con quella visione più ampia e sostanziale dei problemi bancari di cui molti interpellati hanno notato, come si è visto, la opportunità. La seconda esigenza consiste nel pretendere che le Banche il cui capitale è per la maggior parte di proprietà dello Stato sappiano remunerare in via normale il capitale. Il ricavo relativo può apparire ora insignificante, dato che i capitali in questione hanno conservato il livello nominale monetario di anteguerra; ma dovrebbe assumere una certa consistenza con l'inevitabile adeguamento dei capitali stessi ai nuovi valori monetari e al considerevole aumento dei depositi; ad ogni modo, esso eliminerebbe ogni addebito di « privilegio » e « sperequazione », e, per le Banche IRI, sarebbe un ulteriore stimolo a ricercare un maggior grado di redditività, cioè una più economica gestione, eventualmente con le dovute revisioni delle strutture aziendali.

- sè stesso della sostituzione della gestione IRI ad una gestione esclusivamente privata, bensì ad altri fattori. Potrebbe trattarsi, per formulare ipotesi astratte, o di un fenomeno dovuto al processo di adeguamento della struttura aziendale alle norme di rigorosa liquidità instaurate con la riforma bancaria del 1933-36 e rese necessarie proprio da deviazioni favorite dal precedente regime privatistico; oppure di orientamenti di cauta gestione suggeriti dalle attuali incertezze del mercato; oppure di fattori tipicamente congiunturali, quali, ad es., la sospensione o la riduzione di determinate operazioni prevalentemente tipiche delle grandi Banche (scambi internazionali, attività all'estero, operazioni in cambi, contrattazioni in valori mobiliari, ecc.), con conseguente mutamento delle proporzioni ottime per le dimensioni delle imprese. Il rimedio a tale sfavorevole sviluppo dovrebbe essere ricercato nell'adeguamento alle nuove situazioni di fatto; e tale adeguamento può essere attuato, forse con minori difficoltà come si accenna nel testo, in regime di gestione mista o nazionalizzata, quando la gestione mista o pienamente nazionalizzata si ispiri a criteri economici.

L'argomento di una eventuale revisione di compagini bancarie tocca un aspetto oggi assai discusso. Non è questa la sede per esaminarlo; si tratta di problema delicato che va considerato nel quadro generale dell'adeguamento del nostro sistema bancario alle esigenze della nuova situazione in atto e che si inserisce quindi in difficili questioni già prospettate in altre parti della relazione (redistribuzione di sportelli, ripartizione di attribuzioni, revisione di organici, concentrazioni, ecc.). Qui va solo osservato che anche in tema di eventuali revisioni aziendali, di fronte a orientamenti unilaterali o temporeggiatori o disorganici e contrastanti delle varie amministrazioni bancarie quali sono documentati da non lontane esperienze, spetta agli organi pubblici di controllo d'intervenire per promuovere, con programma coordinato, le soluzioni atte ad aumentare l'efficienza e l'economicità dei servizi bancari. Una riprivatizzazione non concorrerebbe ad agevolare la soluzione del problema.

Concludendo, la Commissione, sulla scorta dei dati emersi dall'inchiesta, ritiene che un processo di riprivatizzazione non sia opportuno per gli inconvenienti e i pericoli che comporterebbe, sia sul piano economico che sul piano dell'equilibrio politico-sociale.

§ 6. — *Terza tesi: nazionalizzazione piena delle grandi banche.* — Un terzo gruppo di interpellati (*Arena, Cenerini, Pesenti, Santori, Camera di commercio di La Spezia, ecc.*) — esclusa la riprivatizzazione — ha sostenuto l'opportunità di un perfezionamento dell'attuale forma incompleta di nazionalizzazione: questa, per le grandi banche oggi controllate dall'IRI (1), dovrebbe essere resa piena, con la totale estromissione del capitale privato.

In tali limiti, si tratterebbe non di un passo radicalmente innovatore ma di un completamento del processo iniziato nel 1933, completamento che, ritenuto superfluo dai sostenitori dello *statu quo*, è considerato dai fautori della nazionalizzazione necessario se non altro a due effetti:

1) a sanzionare definitivamente il passaggio delle grandi Banche in proprietà collettiva, senza possibilità di revisioni privatistiche o quanto meno di deviazioni o interferenze privatistiche cui la forma

(1) Taluno sostiene la nazionalizzazione anche di quelle altre Banche private che possono rientrare tra le grandi (nel caso, eventualmente, la Banca Nazionale dell'Agricoltura), per l'estensione a più regioni della loro organizzazione di filiali e per la rilevante massa di depositi amministrati.

dell'azionariato di Stato misto può prestarsi. Trasformate le grandi Banche in Aziende autonome di proprietà pubblica, l'esclusione del capitale privato diventerebbe sostanzialmente irrevocabile e sarebbe rotto definitivamente ogni pericoloso legame o collegamento con interessi privati prepotenti o monopolistici;

2) costituite le grandi banche in aziende nazionalizzate, la struttura dei loro organi amministrativi sarebbe congegnata in modo da assicurare più efficacemente una gestione in senso « nazionale », cioè secondo gli interessi della collettività. Gli organi amministrativi — oggi controllati dall'IRI — dovrebbero diventare emanazioni delle varie categorie interessate (Stato, settori economici, personale) meglio idonee a realizzare la composizione dei vari interessi particolari o sezionali in senso conforme agli interessi della generalità.

La diffidenza di taluni fautori della nazionalizzazione verso l'azionariato misto non è ragionata solo in termini astratti; essa si traduce spesso in forme concrete, con rilievi critici al regime IRI., cui si imputa di essere stato innovatore più nella forma che nella sostanza: antichi collegamenti di potenti interessi privati avrebbero continuato a dominare con obbiettivi particolaristici le singole gestioni, la considerazione degli interessi generali sarebbe stata lasciata alla sensibilità di amministratori per lo più esponenti di categorie ristrette, il tornaconto unilaterale dell'azienda sarebbe rimasto il canone dell'attività bancaria senza temperamenti; in definitiva sarebbero mancati quei mutamenti di struttura e di orientamento che si sogliono esprimere col termine « gestione nazionalizzata ». È questa una posizione polemica molto delicata, in cui la valutazione obbiettiva tende ad essere sostituita dalle impressioni soggettive. Comunque, essa spiega la preoccupazione dei fautori della nazionalizzazione di dare al nuovo assetto, maturato spontaneamente ed empiricamente dagli interventi risanatori del 1932-33, stabilità e organicità di struttura con carattere rigorosamente pubblicistico.

Taluni sostenitori della tesi in esame vanno oltre e pensano la nazionalizzazione non solo come il mezzo più efficace per garantire una « gestione sociale » o « democratica » (grandi Banche sottratte all'influenza del capitale privato; gestioni ispirate agli interessi generali), ma anche quale utile strumento per la realizzazione di un'economia pianificata. Non che la nazionalizzazione sia logicamente indispensabile (come qualche interpellato ritiene) per la pianificazione. Questa — non meno che la mera « gestione sociale » — è concepibile astrattamente anche per un'economia in cui le imprese rimangono affidate al capitale privato; ed è, come la « gestione sociale », attuabile

in ipotesi anche con semplici forme di controllo pubblico, controllo pubblico che può essere, per così dire, di primo grado quando non altera l'appartenenza dei mezzi di produzione (ad es., il controllo generale statuito dalla legge bancaria), o di secondo grado quando istituisce forme di proprietà mista pubblico-privata (azionariato di Stato). Se però la nazionalizzazione non è necessaria in astratto per una politica di pianificazione, è certamente utile per assicurare la rispondenza quanto più pronta ed efficiente degli organismi economici « chiave » agli obiettivi del piano; e le Banche, soprattutto le grandi conservano pur sempre funzioni di grande importanza, di appoggio se non di determinazione, in cui eventuali resistenze o ritardi possono essere causa di attriti dannosi per lo svolgimento del piano. Donde un ulteriore motivo — per chi diffida dell'efficienza dei puri controlli — per una nazionalizzazione piena delle grandi Banche. I rapporti fra nazionalizzazione e pianificazione economica danno però luogo, come si è avvertito al paragrafo I, a delicate questioni in tema di criteri di gestione delle aziende nazionalizzate e rendono più complesso il tema della nazionalizzazione. Il paragrafo seguente darà occasione di precisare questo particolare aspetto.

§ 7. — *Contrasti in merito alla terza tesi. Forme organizzative e criteri di gestione delle banche nazionalizzate. Nazionalizzazione e pianificazione.* — I motivi che si sogliono addurre — in linea astratta — contro la piena nazionalizzazione sono di varia natura e di gamma molto ricca. Nell'indagine svolta questi motivi si trovano riproposti e dai sostenitori dello *statu quo* e dai fautori di un processo di riprivatizzazione. Il complesso dei dubbi e delle critiche è svolto però, in genere, in forma frammentaria; altrettanto è delle controargomentazioni degli avversari. In seguito si cercherà quindi di comporre un quadro schematico dei punti di effettivo o possibile contrasto dando rilievo agli aspetti che sono peculiari o particolarmente marcati per il settore bancario, sulla scorta anche delle discussioni di recente avutesi all'estero.

I più seri e complessi motivi di contrasto si possono raggruppare intorno a due aspetti principali: le forme organizzative e i criteri di gestione delle Banche nazionalizzate; di essi si dirà separatamente.

1) *Forme organizzative delle banche nazionalizzate.* — Il pericolo che sovrasta le aziende nazionalizzate è la *burocratizzazione*. Come è noto, sotto tale imputazione si suole designare un complesso di deficienze ed inconvenienti che si vorrebbero inevitabilmente inerenti

ad ogni forma organizzativa di azienda «nazionalizzata». In particolare: a) l'azienda perderebbe la propria autonomia amministrativa per subordinarsi all'autorità e al controllo di amministrazioni pubbliche la cui mentalità ed i cui sistemi di lavoro, lenti e pesanti, si rifletterebbero sulla gestione bancaria, paralizzando l'elasticità e lo spirito di iniziativa propri di un'impresa commerciale. b) L'accentuazione di pastoie e vincoli gerarchici rispetto agli organi statali attenuerebbero il senso di responsabilità e la rapidità di decisioni. c) I dirigenti delle aziende nazionalizzate non soggiacciono a rischi materiali nella stessa misura dei dirigenti di impresa privata gestori di capitali propri: viene quindi a mancare l'incentivo più efficace (salvaguardia del proprio capitale) per la produttività del fattore «lavoro direttivo». d) La cosiddetta tendenza a «democratizzare» la struttura amministrativa delle aziende nazionalizzate con organi formati da esponenti di interessi vari e spesso fra loro contrastanti ed a costituire forme di controllo reciproco e obblighi e diritti che talvolta si neutralizzano vicendevolmente costituiscono ulteriori cause di inceppamento per il funzionamento generale.

Ai pericoli della burocratizzazione si aggiungono i pericoli delle *interferenze politiche*. Assoggettata l'azienda nazionalizzata al dominio dell'organo statale e, in definitiva, di un ministro che ubbidisce a determinati indirizzi politici, la scelta degli alti dirigenti bancari sarebbe (si sostiene) influenzata da considerazioni e da interessi politici: di qui un inevitabile deterioramento del fattore umano, fondamentale nelle industrie bancarie, le cui fortune, più che in ogni altro settore economico, dipendono dall'intuito, dalla sensibilità, dalla duttilità e competenza tecnica dell'elemento professionale. Le stesse inframmettenze politiche si farebbero valere nella gestione interna dell'azienda; i casi in cui il criterio della redditività sarebbe abbandonato e sostituito dal criterio dell'interesse politico nel senso gretto del favoreggiamento per clientela o comunanza di partito potrebbero diventare numerosi ed inquinare la gestione delle concessioni di credito, pregiudicando l'equilibrio economico dell'azienda e contravvenendo ai doveri imposti dalla tutela del risparmio.

Tutto ciò — si conclude — porterebbe ad una forma di gestione bancaria peggiore rispetto a quella di tipo privatistico, con danno delle collettività e con grave rischio di perdita per le finanze pubbliche.

In realtà, i sostenitori della nazionalizzazione sono essi stessi consci delle difficoltà che le nazionalizzazioni comportano per l'organizzazione delle gestioni aziendali; il problema è discusso da parecchi decenni e ha dato luogo ad una ricca letteratura di proposte di accorgimenti e congegni amministrativi intesi ad assicurare l'elasticità e

l'economicità delle aziende nazionalizzate. Gli appunti — sostengono i fautori della nazionalizzazione — nella forma estrema prospettata, sono dedotti da schemi di nazionalizzazione aprioristicamente costituiti secondo un tipo semplicistico; a loro avviso, la forma amministrativa dell'impresa nazionalizzata può invece essere organizzata con varietà di modi tali da consentire la conservazione della funzionalità di una impresa privatistica. In particolare essi obiettano:

quanto alla burocratizzazione; a) L'autonomia della gestione aziendale può essere salvaguardata. È questo anzi un obiettivo che la tesi nazionalizzatrice sostiene vigorosamente. L'impresa deve essere organizzata come organismo indipendente con gestione nettamente distinta rispetto all'amministrazione statale e con piena autonomia di condotta, che escluda l'ingerenza della burocrazia statale dalla vita quotidiana dell'azienda. Se controlli vi dovranno essere, questi potranno congegnarsi con l'elasticità dei criteri privatistici, e, per il resto, vigerà la disciplina imposta all'ordinamento bancario nel suo complesso. La diversità principale consisterà nella composizione degli organi amministrativi che dovranno essere costituiti in modo da escludere il prevalere di interessi privati o particolaristici. b) Quindi nessuna gerarchia deprimente rispetto alla pubblica amministrazione che possa appesantire la condotta degli affari in misura maggiore che non nelle grandi aziende private. c) La stessa mancanza dell'incentivo del proprietario diretto da parte del dirigente di una azienda nazionalizzata non deve essere sopravvalutata: va ricordato che si tratta nel nostro caso di «grandi» aziende di credito le quali, anche se costituite in forme private, affidano generalmente le loro fortune a una categoria di dirigenti-funzionari che raramente riuniscono in sé anche la qualifica di proprietario. In effetti, per i grandi complessi economici, gli incentivi vanno ricercati in altre direzioni (posizione sociale, prestigio personale, riconoscimenti anche economici di vario genere, ecc.) e nulla vieta che siano riprodotti anche nelle aziende «nazionalizzate», rette con ordinamenti che taluno ha espressivamente denominato «industrializzati». d) L'accavallarsi di controlli e la neutralizzazione di autorità e obblighi può dare motivo a preoccupazioni in certi schemi di nazionalizzazione di interi settori economici da articolare in organi centrali e periferici di varia natura; ma deve essere considerata con tranquillità per le nazionalizzazioni bancarie del tipo proposto che si riferiscono a poche grandi aziende.

La cosiddetta esigenza della «democratizzazione» può essa stessa trovare soluzioni che non compromettano l'unità di direzione dell'azienda.

Si tocca qui il problema della composizione degli organi amministrativi tradizionali, della istituzione dei cosiddetti *Consigli di gestione* e delle reciproche funzioni e relazioni. In proposito le opinioni e le tendenze sono vaghe ed indefinite.

Si possono però proporre le seguenti osservazioni :

L'esigenza della « democratizzazione », nelle Banche eventualmente nazionalizzate, trova già una fondamentale realizzazione nella nuova struttura che dovrebbe essere data ai tradizionali organi amministrativi; in questi, si tratti dei Consigli di amministrazione che detengono i poteri generali di governo dell'azienda o dei Comitati direttivi o esecutivi che assicurano la regolare condotta della gestione, dovrebbero essere rappresentati i poteri pubblici, gli interessi delle varie categorie economiche e il personale bancario. Il cosiddetto controllo democratico sarebbe così garantito. Anche i Consigli di gestione potrebbero essere ammessi come strumento di più solidale e intima collaborazione del personale con gli organi amministrativi per una maggior efficienza aziendale, di valorizzazione e addestramento degli organici e di preparazione per le responsabilità direttive; ma, per tali obiettivi, le loro attribuzioni dovrebbero essere solo consultive e di verifica nei riguardi della condotta economica dell'azienda. Andare oltre e investire i Consigli di gestione anche di poteri di determinazione per la condotta economica, in compartecipazione con gli organi amministrativi tradizionali, sembra soluzione da sconsigliare per le banche nazionalizzate; una tale soluzione infatti contribuirebbe in misura non sostanziale alla « democratizzazione », già raggiunta con la nuova struttura nazionalizzata, e per converso darebbe adito a quei pericoli di sovrastrutture e quindi di remore amministrative rilevati in generale dagli oppositori dei Consigli di gestione e specificatamente presenti per le aziende di credito in cui l'elasticità del funzionamento aziendale nei rapporti con terzi è vitale necessità.

Infine, si può e si deve evitare che una nazionalizzazione piena comporti, nell'interno delle singole aziende, sistemi burocratici nella regolamentazione del personale. Il problema del personale è fondamentale per le aziende di credito, le cui fortune sono affidate a delicati rapporti fiduciari con il pubblico nei quali è determinante la rispondenza dei servizi e dei funzionari. I criteri prevalenti nelle amministrazioni pubbliche per quanto riguarda l'organizzazione dei servizi e lo stato giuridico del personale non dovrebbero essere trasferiti alle aziende nazionalizzate. Queste dovrebbero continuare ad orientarsi in materia secondo i criteri di aziende commerciali, con mobilità di quadri, evitando

formalismi e irrigidimenti e conservando elasticità di norme per alimentare lo spirito di iniziativa e assicurare la possibilità di rapidi adeguamenti alle mutevoli necessità. La tutela del personale dovrebbe soprattutto essere affidata — oltre che ai rappresentanti inseriti nell'amministrazione — alla viva prassi di una costante collaborazione fra organi amministrativi e organi sindacali interni, in un'atmosfera di solidarietà; dovrebbero invece essere bandite disposizioni regolamentari troppo minuziose e rigide che da una parte compromettono l'elasticità funzionale e dall'altra alimentano lo spirito caudico e cavilloso a scapito del rendimento, che dovrebbe rimanere il criterio determinante dei movimenti e delle carriere.

Quanto alle interferenze politiche, vi è chi fa osservare che in qualsiasi sistema le scelte tecniche sono influenzate dalle posizioni politiche.

L'osservazione non è priva di fondamento in quanto l'esperienza insegna che non soltanto le forze politiche, ma anche i potenti interessi privati tendono con ogni mezzo ad assoggettare ai loro fini di gruppo i dirigenti e la burocrazia delle aziende nazionalizzate per deviarne la condotta dai fini che si volevano conseguire con la trasformazione dell'ordinamento bancario. Comunque i fautori della nazionalizzazione confidano che, con la gestione nazionalizzata affidata ad organi autonomi rappresentativi delle varie categorie di interessi, le interferenze deteriori di consorteria politica dovrebbero incontrare seri ostacoli e, elidendosi reciprocamente i motivi particolaristici e politici, la base d'intesa normale dovrebbe tendere ad essere il criterio economico e la capacità professionale.

Dagli elementi sopra esposti risulta che la forma organizzativa delle tre grandi banche, in caso di nazionalizzazione, dovrebbe essere quella che si suol designare col nome di « nazionalizzazione industrializzata »: piena autonomia della gestione nei riguardi delle amministrazioni statali (solo soggetta al controllo generale della disciplina bancaria in vigore), mobilità della struttura interna ed ostracismo a sistemi di « burocratizzazione e funzionarizzazione », esclusione del prevalere di questa o di quella singola categoria economica negli organi amministrativi. Si tratterebbe di una forma che, fra i vari tipi noti che rientrano sotto la generica designazione di nazionalizzazione (statizzazione, socializzazione, sindacalizzazione, cooperativismo pubblicistico, ecc.), richiamerebbe particolarmente il tipo *c*) 4 indicato nella premessa terminologia del questionario n. 4 della Commissione relativo alle nazionalizzazioni industriali, anche se per la forma giuridica dell'azienda e per la composizione degli organi

amministrativi non si dovesse giungere a una soluzione perfettamente coincidente ma di tipo «composito» (1).

Quali potrebbero essere infatti i particolari concreti della nuova struttura per questi due aspetti? Le opinioni degli interpellati in materia sono oscillanti e spesso indeterminate.

Per la forma giuridica, sembra prevalente la tesi che vorrebbe mantenuta la stessa struttura formale di società per azioni anche

(1) Si riproduce di seguito la premessa terminologia del questionario citato nel testo, con esclusione dell'azionariato di Stato (lettera *a*), che, come si è già avvertito, si preferisce considerare estraneo alle vere e proprie nazionalizzazioni:

a) Azionariato di Stato (omissis).

b) Statizzazione — La proprietà privata dell'azienda soggetta alla statizzazione scompare completamente e la proprietà pubblica si sostituisce alla proprietà privata. La gestione dell'azienda può essere fatta:

1. dallo Stato attraverso organi burocratici direttamente dipendenti dall'Amministrazione statale (es. FF. SS., Monopoli di Stato);

2. da Enti autonomi che rispondono allo Stato della gestione.

c) Socializzazione — Come nel caso precedente la proprietà dell'azienda passa allo Stato, ma la gestione si effettua con una delle principali modalità seguenti:

1. l'azienda è gestita da un Consiglio di Amministrazione eletto dagli addetti all'azienda (operai, tecnici, impiegati, dirigenti) che possono anche essere riuniti in cooperativa di produzione;

2. l'azienda è gestita da un Consiglio nominato dall'organizzazione di categoria del settore industriale al quale l'azienda appartiene;

3. l'azienda è gestita da un Consiglio che comprende i rappresentanti delle varie categorie degli addetti all'azienda e i rappresentanti delegati dallo Stato;

4. l'azienda è gestita da un Consiglio che comprende i rappresentanti degli addetti, dello Stato e delle organizzazioni dei consumatori e dei fornitori maggiormente interessati.

d) Municipalizzazione — La municipalizzazione si effettua con modalità analoghe a quelle già indicate alle lettere *a*), *b*) e *c*), con la differenza che la proprietà è di un Ente locale territoriale (Comuni, Consorzi di Comuni, Province, ecc.) ».

Qui si aggiunge che per *cooperativismo pubblicistico*; si intende una particolare forma organizzativa su cui ha richiamato di fresco l'attenzione Bernard Lavergne («Le problème des nationalisations», Paris, 1946, Presses Universitaires citato in «La Revue économique et sociale», febr. 1946), in occasione delle recenti nazionalizzazioni francesi, con riferimento specifico alle nazionalizzazioni bancarie disposte dalla nota legge del 2° dicembre 1945 imputata di contenere elementi pericolosamente statizzatori. Secondo il Lavergne, liquidati gli azionisti privati, le grandi Banche dovrebbero costituirsi in Società cooperative di tipo speciale (con capitale e soci variabili): membri ne dovrebbero essere soltanto Enti di diritto pubblico, cioè Stato, Enti territoriali, grandi Comuni e associazioni costituite da categorie economiche clienti della Banca; le azioni non dovrebbero dare dividendo, ma solo un interesse massimo e dovrebbero essere escluse dalle quotazioni di Borsa; gli organi amministrativi sareb-

se di pertinenza del demanio statale, al fine di dar risalto all'indipendenza dell'azienda e agli orientamenti commerciali della sua gestione. Qualcuno suggerisce perfino di limitarsi, a tale scopo, alla espropriazione del solo diritto di voto che garantirebbe il controllo pieno della azienda, senza avocare allo Stato la proprietà delle azioni ancora in mani private; tale proposta è però isolata e contrastata da quanti ritengono ingiusto appropriarsi dei poteri di determinazione della

bero composti da rappresentanti degli Enti associati e del personale della Banca con completa autonomia rispetto ai mandatari; assoluta autonomia finanziaria amministrativa; utili da riversare in prevalenza alle riserve o a favore dei « consumatori di credito », ecc. Si ricorda questa particolare proposta in quanto è l'ultima espressione della preoccupazione — viva fra i sostenitori delle nazionalizzazioni — di ovviare con organizzazioni e congegni amministrativi adatti alle deficienze lamentate per le forme rigorosamente statizzate.

Per un orientamento sulle questioni suesposte di organizzazione, sembra opportuno richiamare le soluzioni pratiche adottate nei riguardi delle *Banche nazionalizzate francesi*, soluzioni che naturalmente, nel tentativo di comporre contrastanti esigenze, hanno incontrato critiche sotto i più opposti profili: nel calore delle prime polemiche, che probabilmente la prassi sopirà, taluni le hanno dichiarate « statolatriche », altri « padronali », talaltri « demagogiche ».

Per la forma giuridica, il decreto n. 46-1246 del 28 maggio 1946 (recante le norme fondamentali per il funzionamento delle Banche di deposito nazionalizzate) sancisce all'art. 2: « *Le banche nazionalizzate sono aziende private a carattere commerciale, soggette, con riserva delle modificazioni apportate dalla legge 2 dicembre 1945, alla legislazione relativa alle società anonime. Esse sono rette dalle norme della legislazione commerciale, specialmente per ciò che concerne le loro relazioni sia con i terzi, sia con i portatori di parti beneficiarie create in virtù delle disposizioni dell'art 8 della legge 2 dicembre 1945.* ».

Per la costituzione degli organi amministrativi, la stessa legge fondamentale del 2 dicembre 1945 dispone all'art. 9 che le Banche nazionalizzate sono gestite da consigli di amministrazione così composti:

a) quattro amministratori sono designati dal ministro dell'economia nazionale, previo parere dei ministri incaricati dei dicasteri della produzione industriale e dell'agricoltura, fra persone esercitanti effettivamente professioni industriali, commerciali o agricole, su proposta delle organizzazioni professionali più rappresentative;

b) quattro amministratori sono designati dalle grandi organizzazioni sindacali più rappresentative, secondo modalità che saranno fissate con decreto dei ministri delle finanze e del lavoro. Due di essi dovranno appartenere al personale della banca nazionalizzata;

c) due amministratori sono designati dal ministro delle finanze per rappresentare la Banca di Francia o gli istituti pubblici o semipubblici di credito, due altri sono scelti dallo stesso ministro fra persone aventi una vasta esperienza bancaria.

Al ministro delle finanze spetta di approvare la designazione del presidente eletto dal consiglio d'amministrazione, nonchè del direttore generale, ove venga nominato.

attività aziendale e nel contempo addossarne ad altri i rischi. Società per azioni con un solo azionista (lo Stato) o Istituto di tipo pubblicistico, il problema rimane prevalentemente formale e, se mai, potrà fornire materia di sottili discussioni ai giuristi: ciò che importa, sotto il profilo economico, sono gli elementi sostanziali, cioè l'indipendenza e la configurazione commerciale dell'azienda, elementi che possono essere realizzati anche con forme diverse dal tipo della società per azioni.

Per la composizione degli organi amministrativi, taluno demanderebbe soprattutto alle categorie produttive le nomine dei consiglieri di amministrazione (il cui numero dovrebbe essere contenuto), riducendo a proporzioni minime l'intervento dello Stato, cui spetterebbe il controllo esercitato per tramite dell'organo tecnico di vigilanza e di un delegato in seno al collegio dei sindaci; per altri, invece, facoltà di nomina di ampiezza notevole dovrebbero essere riservate allo Stato, pur rimanendo esso escluso dalla gestione aziendale; per altri, gli amministratori dovrebbero essere scelti dal cosiddetto Consiglio del credito da costituirsi a latere degli Organi del controllo bancario; una corrente insiste perchè larga parte sia fatta alle rappresentanze delle forze lavoratrici, contrastata da quanti dubitano che le organizzazioni dei lavoratori sappiano esprimere elementi qualificati per le gestioni bancarie. Una nota ricorre peraltro frequente nelle

Nessun membro del Parlamento può essere amministratore d'una banca nazionalizzata. Il medesimo divieto vale per i funzionari in attività di servizio salvo che per gli amministratori di cui alla cat. c) di cui sopra. Nessuno può essere amministratore di più di una banca nazionalizzata. Gli ex membri del Governo non possono essere nominati amministratori se non abbiano almeno da cinque anni cessato dalle funzioni di governo.

Gli amministratori assumono le responsabilità e gli obblighi fissati dalle leggi in vigore per le società anonime. Essi sono retribuiti in conformità agli statuti delle società amministrate ».

Quanto alla sostituzione dell'assemblea degli azionisti, l'art. 10, ultimo comma, della legge 2 dicembre 1945 sancisce che « i poteri delle assemblee generali degli azionisti sono, sotto riserva delle disposizioni precedenti, esercitati dalla Commissione di controllo delle Banche (1) sulle relazioni del Consiglio di amministrazione e dei revisori dei conti ». L'art. 15 della medesima legge ag-

(1) La Commissione di controllo delle Banche, istituita in Francia con provvedimenti del giugno 1941, e riordinata dalla legge 2 dicembre e successivi provvedimenti integrativi, è presieduta dal Governatore della Banca di Francia e composta da altri quattro membri (il Direttore del Tesoro, il Direttore incaricato dei problemi del credito presso il Ministero dell'economia nazionale, il presidente della sezione delle finanze del Consiglio di Stato, un rappresentante della Federazione impiegati di banca più rappresentativa). La Commissione è, in certo senso, subordinata al Consiglio nazionale del Credito; peraltro le sue ampie attribuzioni di vigilanza, investigazione e disciplina per le gestioni bancarie le conferiscono la veste di organo centrale di controllo del settore bancario francese.

proposte: l'esigenza della competenza e della idoneità professionale, nota che va particolarmente sottolineata e che dovrebbe orientare costantemente le designazioni degli organi che saranno investiti della facoltà di nomina, quali possano essere.

Quanto alle funzioni della soppressa assemblea degli azionisti, esse sarebbero sostanzialmente trasferite o all'Organo del controllo bancario o al progettato Consiglio del credito.

2) *Criteri di gestione delle Banche nazionalizzate*. — Anche in materia di criteri di gestione non mancano spunti polemici: si è già detto del pericolo — avvertito dagli oppositori delle nazionalizzazioni — di interferenze politiche inquinatrici. E si è già richiamata l'opposta osservazione dei fautori delle nazionalizzazioni secondo i quali le cautele di rigida autonomia proposte per le Banche nazionalizzate dovrebbero essere al riguardo sufficiente garanzia.

Trascurando questi ed altri simili contrasti marginali in cui la valutazione obbiettiva non riesce ad aver ragione dell'opinabilità, giova invece richiamare l'attenzione sul problema fondamentale: a quali criteri deve ispirarsi la gestione delle grandi Banche, in caso di nazionalizzazione. Deve continuare a prevalere il criterio economico della redditività, secondo il quale, in via normale, la gestione in genere e le concessioni di credito in particolare avvengono secondo il metro

giunge ad integrazione: « La Commissione di controllo delle banche assume nei confronti delle banche nazionalizzate le funzioni previste all'ultimo capoverso dell'art. 10 della presente legge e si aggrega a questo scopo tre membri del Consiglio nazionale del credito eletti a cura di quest'ultimo.

Tutte le decisioni della commissione di controllo sono notificate al Consiglio nazionale del credito ».

Un ultimo completamento reca infine l'art. 5 del citato provvedimento del 28 maggio 1946: « La Commissione di controllo delle banche delega in permanenza un sindacatore presso ogni banca nazionalizzata allo scopo di agevolare l'esercizio delle facoltà conferite alla Commissione stessa dagli art. 10 a 15 della legge 2 dicembre 1945. Il sindacatore ha accesso alle sedute del consiglio d'amministrazione e può esaminare tutti i libri, documenti o conti che ritenga utile consultare; controfirma le situazioni mensili comunicate alla Commissione di controllo, segnala a quest'ultima le risultanze dei propri controlli e invia annualmente una relazione al presidente della Commissione sulla esecuzione del proprio mandato. Questa relazione è preventivamente comunicata al Consiglio di amministrazione. Le spese per tale controllo saranno fissate dalla commissione di controllo delle banche e poste a carico degli Istituti controllati.

Fra le modifiche che dovranno essere apportate agli statuti nel termine previsto all'art. 3 sarà compresa la soppressione delle disposizioni riguardanti i sindaci eletti dagli azionisti ».

del massimo rendimento a parità di garanzie? Oppure il criterio economico va abbandonato per altre regole di gestione — da precisare — che fossero ritenute più confacenti agli interessi generali?

Una risposta netta a tale problema è emersa dall'inchiesta in una sola direzione: per la conservazione del criterio economico. Gli esponenti del settore bancario si possono dire unanimi al riguardo; la loro opinione è così riassunta dall'*Associazione bancaria*:

« Lo Stato — come già sperimentato ad es. nella gestione delle banche d'interesse nazionale — non può scostarsi, nell'esercizio del credito, dall'adozione di criteri economico-tecnici obiettivi, quali sono propri di una gestione aziendale indipendente, senza incorrere in gravi pericoli: un'azione non ispirata ad economicità e redditività potrebbe pregiudicare seriamente non solo il settore creditizio, ma tutta l'economia nazionale. Se lo Stato intende perseguire nella sua azione scopi di carattere politico-sociale, può farlo assai più utilmente con strumenti più appropriati di quelli dell'esercizio diretto del credito ».

Sembra alla Commissione che tale avviso non possa che essere condiviso. La ricerca del rendimento economico è il mezzo per assicurare l'erogazione produttiva del credito e per mantenere quell'equilibrio finanziario da cui dipende, oltre che la voluta indipendenza dell'azienda di fronte alla pubblica amministrazione, la salvaguardia del pubblico risparmio; è cioè il mezzo che garantisce l'assolvimento delle funzioni fondamentali di un'azienda bancaria. Svalutare programmaticamente il criterio economico significherebbe per le grandi Banche rinunciare alla bussola orientatrice e alla base della loro funzionalità in quanto aziende bancarie, a scapito delle attività produttive e del risparmio; e il pericolo di dispersioni o sperperi sarebbe tanto più grave nella situazione attuale che, data l'estrema deficienza di capitali, esige la massima razionalità economica negli impieghi.

Con ciò non si vuol escludere a *priori* che il criterio economico non possa e debba essere attenuato o temperato, in determinate situazioni. Così, in fasi di guerra o di estrema penuria con profonde alterazioni nel funzionamento del mercato e nella distribuzione dei redditi, dovrebbero essere respinte operazioni di credito, sia pure eccezionalmente remunerative, che fossero richieste per attività di pura speculazione affaristica o accaparratrice. Inoltre assicurato l'equilibrio aziendale e consolidato con eventuali revisioni di struttura, le grandi Banche nazionalizzate potrebbero anche svolgere una normale azione calmieratrice sui tassi attivi e cioè, rinunciando ad utili elevati, forzare a un ribasso del costo del denaro a favore delle attività produttrici e così attenuare eventuali gravosità dell'attuale sistema di cartello bancario; il

loro orientamento in tal senso potrebbe giovare ad assicurare il successo di eventuali azioni di reflazione che l'Istituto di emissione, supposta la loro necessità ed efficacia, volesse (come si è visto al cap. II § 16) intraprendere in congiunture eccezionali.

I casi, in cui le Banche nazionalizzate dovrebbero considerarsi autorizzate da finalità di pubblico interesse ad attenuare l'applicazione del criterio rigorosamente economico, esigerebbero di essere specificati e limitati. In quelli accennati l'interesse pubblico consiste o nell'ostacolare iniziative che determinerebbero o aggraverebbero posizioni monopolistiche o eccezionali perturbamenti nel mercato, oppure nel favorire iniziative utili per il consolidamento o la ricostituzione di una economia di mercato; coincide cioè con quella tipica esigenza di equilibrio e di democrazia economica cardine della razionalità economica.

Con temperamenti siffatti del puro tornaconto aziendale, le grandi banche concorrerebbero ad un'opera di correzione delle anomalie di mercato.

In via normale, si ripete, le grandi Banche nazionalizzate dovranno però ispirarsi al criterio economico. Ciò permette di precisare meglio la figura delle proposte eventuali nazionalizzazioni bancarie. La qualifica di « industrializzata » o « commercializzata » che ad esse si era già ripetutamente applicata acquista ora pieno significato. La Banca nazionalizzata resta inserita nell'economia di mercato e vi opera di norma secondo le regole della condotta privata, soltanto rettificando quelle estreme applicazioni delle imprese private controproducenti per l'economia di mercato stessa (da determinarsi empiricamente) che risultassero compatibili con l'equilibrio economico aziendale.

Questa esigenza di dosare il criterio puramente economico per determinati aspetti potrà mettere di fronte a problemi delicati e difficili. Sarebbe opportuno che la loro valutazione avvenisse collegialmente e le decisioni fossero prese in base a direttive quanto più possibili comuni. Non che le singole Banche debbano rinunciare all'autonomia reciproca di gestione; ma, pur conservando piena individualità funzionale, gioverebbe un loro più stretto collegamento e collaborazione, che da una parte smussasse gli eccessi della concorrenza — le cui estreme applicazioni sono improduttive e quindi pregiudizievoli come insegnano non lontane esperienze (ad esempio in tema di aperture di sportelli) —, dall'altra promuovesse orientamenti coordinati soprattutto di fronte a problemi di condotta generale, o ad iniziative intese a trovare il più conveniente punto d'incontro tra il mero tornaconto aziendale (criterio basilare di gestione) e determinate esigenze di pubblico interesse che si facessero valere, o a situazioni congiunturali. Si tocca qui il

problema dei rapporti tra la politica del credito e le fluttuazioni cicliche, considerate soprattutto nella fase di espansione. Il problema è assai delicato e non può essere che accennato in questa sede; sembra comunque si possa affermare che, inquadrato nel complesso degli strumenti di controllo già in uso o da perfezionare o da introdurre, un coordinamento nell'azione dei grandi Istituti di credito potrebbe portare un apprezzabile contributo per l'attenuazione degli sviluppi ciclici, mediante tempestive restrizioni e rarefazioni del credito. In questa più matura forma di coordinamento sarebbe un altro elemento differenziatore tra il settore bancario pubblico e quello privato, che gioverebbe alle funzioni di stabilizzazione e propulsione che competono all'apparato bancario nell'economia del paese. In quale modo potrebbe essere organizzato questo sistema di regolare collaborazione per direttive generali e specifiche iniziative comuni è questione da risolvere in via empirica, non appena definiti gli organi del controllo bancario. A questi infatti spetterebbe di presiedere al prospettato coordinamento che potrebbe eventualmente realizzarsi in forma di un comitato ristretto composto da esponenti degli organi di controllo e dei capi delle grandi Banche nazionalizzate o rimaste in regime di azionariato di Stato perfezionato e dei maggiori Istituti pubblici di credito ordinario.

3) *Nazionalizzazione e pianificazione.* — I nessi fra nazionalizzazione e pianificazione, cui si è ripetutamente accennato in questa esposizione, meritano qualche ulteriore chiarimento. Si è affermato da parte di qualche interpellato che presupposto imprescindibile di un processo di nazionalizzazione bancaria sia l'adozione di una politica di economia pianificata; un processo di nazionalizzazione non sarebbe cioè concepibile fuori di una pianificazione; rinunciando a questa, sarebbe ineluttabile rinunciare anche a quella. In tal modo il dibattito sulle nazionalizzazioni bancarie si complica e la sua decisione si fa dipendere dalla decisione della linea di politica economica generale. Dopo quanto si è esposto, sembra che una tale ferrea interdipendenza tra nazionalizzazione e pianificazione sia, anche per il settore bancario, da escludere. Già si era affermato, nel paragrafo precedente, che la nazionalizzazione bancaria non è elemento logicamente indispensabile per un'economia pianificata; può soltanto essere, e generalmente è, uno strumento più efficace di altri sistemi di controllo. Ora va affermato anche l'inverso, e cioè che nemmeno un'economia pianificata è un presupposto imprescindibile per misure di nazionalizzazione.

Una nazionalizzazione bancaria parziale, quale è quella proposta per le tre grandi Banche IRI, avrebbe infatti le sue ragioni d'essere

secondo i fautori della nazionalizzazione, anche fuori di un regime d'economia pianificata in vista degli obiettivi di interesse generale via via indicati, e potrebbe inquadrarsi in un'economia di mercato, e a questa giovare come elemento stabilizzatore.

Naturalmente la nazionalizzazione inserita in un'economia pianificata accentua la sua strumentalità; il suo apporto al successo del piano può essere notevole, per la prontezza e sensibilità con cui una gestione nazionalizzata può adattarsi ai criteri pianificatori. Ma nemmeno la strumentalità della nazionalizzazione bancaria agli effetti del piano va sopravvalutata; limiti rigorosi sarebbero pur sempre posti dai criteri di gestione cui le grandi Banche di deposito, anche se nazionalizzate, dovrebbero attenersi. Sotto questo profilo due ordini di criteri devono essere tenuti presenti: il criterio economico e le norme di liquidità.

Anche in un'economia pianificata (e si pensa a forme di pianificazione parziale, quali l'attuale nostra situazione politico-economica consente di congetturare), le grandi Banche di deposito nazionalizzate non dovrebbero scostarsi in via normale dal criterio economico, in quanto il criterio economico è il metro basilare per assicurare una produttiva amministrazione del denaro dei risparmiatori, per garantire cioè l'assolvimento del loro primo dovere, nonché per mantenere l'equilibrio finanziario dell'azienda e di qui l'indipendenza nei confronti dello Stato. Abbandonando in via programmatica il criterio del rendimento economico, le Banche finirebbero per vedere deperire la loro funzionalità, per devirilizzarsi oppure per trasformarsi più o meno inavvertitamente in organismi burocratici svincolati dall'assillo tonificante dell'ottimo rapporto fra costi e ricavi. Tutto un complesso prezioso, in continuo affinamento, di regole tecniche, di accorgimenti amministrativi, di capacità professionali ha il suo alimento principale dall'applicazione normale del criterio economico; messo da parte quest'ultimo, quel patrimonio di capacità e di ritrovati tecnici deperirebbe o rallenterebbe il suo ritmo di incremento. Ne risulterebbe un danno per la collettività. È ovvio che lo Stato stesso sia per il rispetto del criterio economico da parte delle grandi Banche nazionalizzate. Di qui un primo limite per l'eventuale intervento dell'attività bancaria alla realizzazione del piano: tale intervento, *in via normale* e salvi i possibili temperamenti già accennati più sopra, sarà rifiutato per le iniziative che esigessero di sacrificare il criterio economico. Invece di imporre alle Banche questo sacrificio, che finirebbe per rovinare la loro strumentalità tecnica, sarà facile allo Stato di provvedere con altri mezzi a sua disposizione

sia economici che tipicamente fiscali, oppure di predisporre quelle condizioni (sovvenzioni, garanzie, concorso nel pagamento degli interessi, ecc.) che consentano alle Banche di operare economicamente.

Già per questo limite economico, il concorso delle Banche nazionalizzate all'esecuzione del piano tenderà ad avere, almeno per determinati settori od aspetti del piano, il carattere non di strumento primario, ma bensì secondario. Un secondo fondamentale limite sarà imposto dall'esigenza tecnica della liquidità. Non tutte le operazioni di prestito economiche richieste dal piano potrebbero essere assunte dalle Banche nazionalizzate. Trattandosi di banche ordinarie di deposito, queste potrebbero intervenire solo con crediti a breve termine, per i capitali d'esercizio; dovrebbero invece astenersi dai finanziamenti a media e lunga scadenza, e particolarmente dai prestiti mobiliari, cioè proprio da una delle forme che in un piano di ricostruzione e di riassetamento dovrebbero assumere la massima importanza. L'esclusione delle grandi Banche dal credito mobiliare si dà qui per pacifica, in base ai risultati dell'inchiesta illustrati nella parte dedicata al credito mobiliare; tale esclusione risponde infatti, come si è visto, ai voti unanimi degli stessi ambienti bancari, ed è il risultato di un affinamento delle gestioni bancarie, maturato attraverso l'esperienza di costose crisi e inteso ad un fine di razionalità economica. Anche su questo terreno, è ovvio che lo Stato codifichi il frutto della esperienza e della razionalità. Così facendo, il campo di attività delle grandi Banche si trova, agli effetti del piano, ulteriormente ridotto. Tutt'al più potranno intervenire utilmente, ma in misura ridotta e sussidiaria, con le forme altrove accennate (soprattutto: *a*) con finanziamenti provvisori per la fase necessaria per il perfezionamento formale del prestito mobiliare; *b*) promuovendo la costituzione e agevolando l'attività di appositi separati Istituti di credito mobiliare).

Un ultimo rilievo va fatto. Nel caso in cui siano nazionalizzate le grandi banche o quanto meno perfezionato l'attuale regime di azionariato di Stato, in termini equivalenti per la sostanza ad una vera e propria nazionalizzazione, si farebbe in modo non solo che esse potessero svolgere un'opera utile (se pure di ambito limitato) per la correzione di deviazioni e perturbamenti dell'economia di mercato, ma anche concorressero più efficacemente ad eventuali sforzi per meglio equilibrare in generale lo sviluppo economico e realizzare in particolare determinate iniziative o indirizzi di interesse generale. La loro azione in tal senso dovrebbe essere resa più efficiente da un collegamento fra le rispettive condotte aziendali, da realizzarsi nella direzione indicata al

n. 2 del presente paragrafo e da estendersi ai maggiori Istituti pubblici di credito. Attraverso questa nuova impostazione, si introdurrebbero nel mercato elementi di rettifica e coordinazione; i germi di un eventuale intervento di parziale pianificazione, per ripetere un'osservazione sia pur generica, penetrerebbero in tal modo, con la nazionalizzazione, nell'economia di mercato.

Qualche interpellato aveva ritenuto di svalutare il problema della nazionalizzazione bancaria con questo dilemma: o la nazionalizzazione non apporta innovazioni nella condotta aziendale, e in tal caso è superflua, oppure innova e in tal caso è un « pericoloso salto nel buio ». Quanto si è precisato sopra mette in rilievo l'inconsistenza del dilemma: la nazionalizzazione tende a neutralizzare possibili orientamenti particolaristici delle aziende e a favorire un maggior coordinamento con gli interessi generali; in ciò è innovatrice; ma il mutamento non è preordinato a fini nè attuato con criteri che possano suscitare preoccupazioni contrastanti con le esigenze di razionalità economica.

Il timore dell'ingerenza statale tende ad essere drammatizzata: così ha riconosciuto un autorevole banchiere (*Mattioli*) che non ha esitato a dichiarare la sua netta preferenza per un regime di controllo pubblico delle grandi banche nei confronti di un controllo del capitale privato. È un problema di organizzazione, ha affermato: problema cioè empirico, che si ripropone anche per le nazionalizzazioni piene e che anche per queste potrebbe essere risolto in modo soddisfacente seguendo la linea delle esperienze fatte.

§ 8. — *Motivi per la parzialità della nazionalizzazione.* — La generalità degli interpellati è concorde, come si è visto, nell'escludere — in qualsiasi caso — la nazionalizzazione delle Banche minori, anche i più autorevoli rappresentanti della tesi nazionalizzatrice limitano la nazionalizzazione alle sole grandi aziende (*Pesenti*) (1).

A taluni una tale posizione appare contraddittoria: una volta affermato il principio della nazionalizzazione — così si osserva — una sua limitazione alle sole grandi aziende non si comprenderebbe. Quanto meno non si vedrebbe il vantaggio di nazionalizzare le sole

(1) Un solo interpellato (*Cenerini*) si è dichiarato per una nazionalizzazione integrale. Per esso però la nazionalizzazione integrale è connessa e subordinata ad un processo di concentrazione pure portato ai limiti estremi: una sola Banca d'interesse nazionale, un solo istituto di credito di diritto pubblico, una sola Banca per regione, un solo istituto nazionale cooperativo; programma evidentemente troppo stridente con i dati e le possibilità della situazione generale odierna.

Banche maggiori. L'osservazione è un altro argomento contro la tesi nazionalizzatrice sostenuta per l'Italia.

La parzialità della nazionalizzazione sembra tuttavia ai suoi fautori che possa trovare giustificazioni sia negli obiettivi stessi della nazionalizzazione, sia in considerazioni d'ordine pratico. Essi pertanto osservano:

1) *Obiettivi della nazionalizzazione.* — Il pericolo di legami fra Banche e gruppi monopolistici o quanto meno fra Banche e prepotenti interessi particolaristici — pericolo contro cui, principale obiettivo, si invoca la nazionalizzazione — è presente particolarmente per le grandi Banche per la diversa ampiezza degli interventi che queste possono impostare. Le aziende minori difficilmente possono essere efficaci strumenti di egemonie particolaristiche o monopolistiche; talune categorie anzi (casce rurali, ad esempio) non possono per natura, per definizione, venire in considerazione sotto questo profilo. Similmente, l'assicurare una gestione sollecita anche degli interessi generali per fini di razionalità economica — altro obiettivo della nazionalizzazione — è esigenza che può assumere maggior rilievo per le maggiori Banche, in quanto capaci di coordinazioni economiche di particolare peso e ampiezza (per i maggiori mezzi, per la diversa sensibilità e attrezzatura tecnica, per le ramificazioni nei vari settori economici, per i collegamenti internazionali, ecc.) e quindi di maggiore portata per l'economia nazionale. Si aggiunge, e l'esperienza pare conforti questo rilievo, che in genere le possibilità e abitudini di resistenza, opposizione e indipendenza rispetto ai controlli ufficiali tendono ad essere maggiori nelle grandi aziende che non nelle aziende minori (*Baccaglioni*).

2) *Considerazioni d'ordine pratico.* — a) In Italia, limitare la nazionalizzazione alle grandi Banche significa sanzionare e perfezionare uno stato di fatto già esistente: significa cioè contenere la riforma nella linea di un processo « evolutivo » ed evitare quel sommovimento di interessi e di posizioni costituite che una nazionalizzazione integrale comporterebbe e che determinerebbe profonde reazioni. b) L'onere finanziario per il rilievo delle numerose banche private (circa 160) potrebbe essere troppo gravoso in questo momento e troppo difficile la loro organizzazione su basi pubbliche. c) La gestione delle aziende private può costituire un utile termine di raffronto per le Banche nazionalizzate, e l'esistenza di due settori — a diversa struttura — può fornire suggerimenti e indicazioni utili per il perfezionamento reciproco dei criteri di amministrazione.

Ma una nazionalizzazione parziale — si dice ancora — potrebbe compromettere la vitalità del settore non nazionalizzato, per il timore

dei capitalisti non ancora espropriati di dover subire prima o poi la sorte di quelli espropriati. È un vecchio dubbio espresso da più parti — anche da scrittori socialisti — che è stato ripreso e sottolineato con particolare vivacità e insistenza da qualche interpellato (*Coppola D'Anna*): « Indipendentemente da quella che può essere l'opinione positiva o negativa sulle nazionalizzazioni, è fuori dubbio che i provvedimenti parziali sono i peggiori, perchè offrono tutti gli svantaggi e nessuno di quelli (se ce ne sono) che potrebbero essere i vantaggi di un provvedimento totale. Ponete mente al fatto che le banche che non sono nazionalizzate stanno sempre sotto l'incubo di subire la stessa fine. Per forza, la nazionalizzazione è una specie di bolgia che travolge tutto. Potrete benissimo avere la migliore intenzione di limitarla a qualche settore, a una parte anche delle aziende di quel settore, però, inevitabilmente, vi troverete costretti ad andare avanti, perchè, quando siete arrivati a un certo punto, le altre banche che sono al margine, vivranno sotto la minaccia di essere domani nazionalizzate. Ora, siccome la nazionalizzazione, per chi ha il gusto dell'investimento industriale o bancario, significa estromissione, evidentemente chi è convinto di essere o prima o poi estromesso, si disinteresserà; da qui la riluttanza del capitale privato e degli imprenditori ad azzardarsi in iniziative che prevedono non andranno avanti perchè destinate a cadere sulle braccia del paese ».

Il pericolo prospettato può essere effettivamente grave quando ricorrano due condizioni: *a*) che il capitale rivesta per il tipo d'azienda colpito dalla nazionalizzazione importanza fondamentale, *b*) che si tratti di processi di nazionalizzazione espansionistici e rivoluzionari o quanto meno profondamente innovatori.

Nessuna delle due suddette condizioni sarebbe presente nel caso specifico. Non la prima, in quanto il capitale non ha nelle aziende bancarie un ruolo predominante. Non la seconda, dati i presupposti e le caratteristiche della nazionalizzazione bancaria proposta per l'Italia. Si tratterebbe, in questo caso, non di una riforma di struttura *ab imis* che sconvolgerebbe posizioni e interessi privati (espropriazione su vasta scala di azionisti) e in tal modo diffonderebbe o determinerebbe una paralizzante atmosfera di preoccupazione e sfiducia negli investitori privati; ma — si ripete da taluno — di un perfezionamento di uno stato di fatto già esistente (proprietà statale tramite IRI), già entrato nella coscienza del « mercato », il quale pertanto più che come minaccioso inizio di un « graduale » smantellamento di posizioni provate dovrebbe accoglierlo come un punto d'arrivo sostanzialmente già scontato.

È interessante tuttavia notare che nell'individuazione e valutazione delle presumibili reazioni psicologiche del mercato si formulano talora previsioni in senso discordi da quella sopra accennata. Così, da taluno si osserva (e l'osservazione è divenuta quasi un grido d'allarme a proposito della nazionalizzazione delle grandi Banche commerciali francesi) che in caso di nazionalizzazione parziale, soprattutto in mercati con tradizioni privatistiche, quanti sono sensibili ai pericoli e agli inconvenienti supposti dalle nazionalizzazioni (burocratizzazione, interferenze politiche, conseguente deterioramento della struttura economica e del prestigio dell'azienda, ecc.), tenderanno a spostarsi dalle Banche nazionalizzate alle Banche di dominio privato; e, mentre le prime entreranno in una fase di stasi o di regresso, le seconde beneficeranno di uno sviluppo di attività, con nuovi rapporti di affari e più intenso afflusso di depositi, ai quali soprattutto dipende il rigoglio di una azienda bancaria senza alcun rigido nesso di interdipendenza col capitale azionario.

Opinioni del genere, comunque tra loro discordanti e fondate o meglio legate a circostanze imponderabili e al gioco variabile di reazioni psicologiche sensibilizzate all'estremo negli schemi ipotetici formulati, pongono in rilievo, se non altro, come provvedimenti di nazionalizzazione siano prove difficili e delicate per il funzionamento generale del mercato e richiamano l'attenzione sulla necessità che, se disposti, siano definiti con rigorosa chiarezza e organizzati con severi criteri amministrativi che non diano appiglio a reazioni perturbatrici ed a pericolosi movimenti allarmistici.

§ 9. — *Indennizzo agli azionisti espropriati.* — Il problema avrebbe scarsa rilevanza qualora si tratti di una nazionalizzazione parziale limitata ad Aziende (Banche di interesse nazionale) che hanno solo una minima frazione di capitale ancora posseduta da privati. Comunque dovrebbe essere risolto secondo l'opinione, che ha trovato applicazione nelle recenti nazionalizzazioni sia inglesi che francesi e che è comunemente condivisa anche in Italia (le risposte degli interpellati sono unanimi): cioè, con il riconoscimento di una equa indennità. In merito non sembra possano esistere dubbi; e pare quasi superfluo ricordare i noti motivi che da tempo li hanno risolti: 1° in linea generale, in una nazionalizzazione parziale, l'indennizzo è necessario per evitare sperequazioni fra investitori e investitori fra gli azionisti cioè del settore nazionalizzato e quelli del settore rimasto in mani private; sperequazioni che sarebbero nel caso nostro tanto più evidenti, anche se a danno di gruppi molto ristretti, dati i danni

già subiti dagli attuali azionisti (le tre Banche d'interesse nazionale non distribuiscono dividendi da anni); 2° l'espropriazione senza indennizzo o con indennizzo troppo modesto potrebbe essere motivo di perturbamento per gli indirizzi degli investimenti e per la dinamica del mercato finanziario in cerca di ripari. Ammonitrici al riguardo dovrebbero essere le spiacevoli esperienze delle recenti nazionalizzazioni bancarie francesi, nelle quali le condizioni di indennizzo hanno dovuto, dopo notevoli perturbamenti, essere migliorate; 3° comunque, la materia dovrebbe essere disciplinata secondo i criteri che saranno scelti per le nazionalizzazioni in altri settori economici in cui, a favore di un trattamento equo agli azionisti, milita anche un motivo che ha pure rilievo per il settore bancario: la necessità di non alienare con una confisca gli investimenti stranieri da cui dipendono le sorti della nostra ripresa.

I metodi per il calcolo dell'indennizzo, nonché la scelta delle modalità di pagamento (1° in contanti, sconsigliabile in periodo di tensione finanziaria e di potenziale inflazione; 2° con obbligazioni fruttifere di un interesse fisso; 3° con titoli speciali a reddito variabile; 4° con rendita vitalizia) costituiscono questioni in merito alle quali le risposte sono in gran parte dei questionari generiche; le due questioni sono in genere piuttosto sorvolate, trattandosi di aspetti subordinati da considerarsi in sede tecnica nell'eventualità di provvedimenti di nazionalizzazione. Comunque da risolversi con spirito di equità; e al riguardo taluno propone che l'ammontare dell'indennizzo ai residui azionisti sia calcolato in base alla effettiva situazione patrimoniale delle aziende, onde evitare agitazioni e critiche sul tipo di quelle che continuano a turbare il mercato in Francia, dove gli interessi degli azionisti sono stati — almeno nelle prime formulazioni legislative — sacrificati.

§ 10. — *Nazionalizzazione e concentrazione. Istituti di credito di diritto pubblico.* — Come si è notato, la nazionalizzazione è abbinata ad un processo di concentramento delle grandi banche per quanti ritengono il loro attuale complesso esuberante rispetto alle necessità attuali e prospettive; concentramento inteso alla riduzione dei costi a vantaggio dell'economia. Anche nel campo dei fautori di una concentrazione sono peraltro assai rari i sostenitori della tesi estrema della sopravvivenza di una sola grande azienda; in genere si fa rilevare l'opportunità di essere cauti al riguardo e di evitare riforme precipitose e radicali; e si riafferma l'esigenza che sia assicurata nei termini più efficienti la concorrenza tra un certo numero di grandi unità di dimensioni ottime.

Comunque, il problema della concentrazione, anche se agevolato e messo a fuoco da una nazionalizzazione piena delle grandi Banche, va considerato a parte, nel quadro del più vasto problema di una eventuale revisione dell'odierno assetto bancario. Esso è già stato accennato nel par. 5 e merita un particolare approfondimento, impossibile in questa sede, anche in rapporto alle funzioni direttive dell'organo del controllo bancario e alle possibilità di intervento sia razionalizzatore che antimonopolistico di quest'ultimo.

La nazionalizzazione piena delle grandi Banche farebbe sorgere, nei rapporti con gli Istituti di credito di diritto pubblico, qualche questione secondaria: i due gruppi andrebbero ricomposti diversamente? Sarebbe opportuno un reciproco scambio di esperienza organizzativa? Sarebbe utile qualche modifica che ravvicini le rispettive forme strutturali?

L'opinione media prevalente al riguardo è abbastanza concorde: posta la diversità di tradizioni, di attività, di orientamenti, di competenze territoriali dei due gruppi, generalmente si ritiene che un'opera di revisione debba essere cauta e limitata.

§ II. — *Conclusioni.* — Le conclusioni che la Commissione ritiene di poter formulare sulla scorta dei dati emersi dall'inchiesta e delle osservazioni sopraesposte, si possono schematicamente riassumere nelle seguenti proposizioni:

1° Non si ravvisa la opportunità di un processo di restituzione, sia pure graduale, al capitale privato delle grandi banche controllate dall'I.R.I.; una riprivatizzazione potrebbe determinare pericoli e inconvenienti sia sul terreno puramente economico che sul terreno politico-sociale.

2° Nell'attuale situazione di fatto, in cui la maggioranza del capitale azionario delle grandi banche è detenuta dallo Stato, ritenendosi superato il pericolo dell'invadenza di interessi particolaristici nella loro gestione, per cui l'obbiettivo principale della nazionalizzazione sarebbe stato praticamente raggiunto, una parte della Commissione non reputa necessario procedere alla nazionalizzazione delle grandi banche. Raccomanda invece un ulteriore perfezionamento dell'attuale regime di azionariato di Stato, col trasferimento dall'I.R.I. all'organo di vigilanza o all'Istituto di emissione del controllo sui pacchetti azionari delle banche di interesse nazionale.

Per contro, un'altra parte della Commissione, ritiene che la proprietà collettiva offra maggior garanzia che le grandi banche, indipendenti da interessi di gruppi particolaristici e coordinati nella loro

azione da una più matura, solidale considerazione degli interessi generali, sappiano costantemente operare per la massima utilità pubblica e per lo sviluppo di una più equilibrata economia. Reputa quindi soluzione preferibile una nazionalizzazione piena, che valga a definire in modo inequivocabile posizioni ancora incerte e a concludere organicamente una esperienza empiricamente originata da un intervento straordinario dello Stato a sostegno di aziende private in crisi.

3° Qualora si procedesse alla piena nazionalizzazione delle grandi banche, essa, a giudizio dell'intera Commissione, dovrebbe attuarsi nel rispetto delle seguenti regole ;

a) la forma delle aziende nazionalizzate dovrebbe essere di tipo commerciale, cioè con piena autonomia di gestione rispetto alle amministrazioni pubbliche (nell'ambito della generale disciplina bancaria) e con ordinamento interno elastico sia quanto alla organizzazione dei servizi sia quanto alla mobilità dei quadri ;

b) come norma basilare di gestione dovrebbe permanere il criterio economico, salvo i casi in cui sia palese la necessità di correggere particolari anomalie di mercato prodotte da situazioni monopolistiche o da iniziative di speculazioni affaristiche o di concorrere ad equilibrare la dinamica dello sviluppo economico ;

c) la nazionalizzazione dovrebbe essere attuata in modo parziale, limitandola alle tre grandi banche di interesse nazionale. Per le rimanenti banche la nazionalizzazione potrebbe essere invocata nel caso che la loro attività, oltre che assumere portata nazionale, si possa svolgere con maggior aderenza allo sviluppo del reddito economico del paese.

In ogni caso, a giudizio di una parte della Commissione, i provvedimenti di nazionalizzazione dovrebbero essere preceduti da esaurienti inchieste pubbliche per stabilire in via di fatto l'importanza degli inconvenienti che si vogliono eliminare e la sicura efficienza dei nuovi metodi che si intendono adottare.

4° Il problema delle nazionalizzazioni bancarie, secondo l'unanime avviso degli interpellati, non deve comunque essere l'oggetto di specifiche norme costituzionali ; esso va risolto con leggi speciali, nel quadro dell'eventuale norma costituzionale relativa al problema generale delle forme produttive nazionalizzate.

CAPITOLO X

LA POLITICA DEL CREDITO

L'intervento dello Stato per la manovra del credito e degli investimenti.

§ 1. — *I fini dell'intervento.* — È opinione oggi largamente diffusa che la distribuzione del credito non debba essere lasciata esclusivamente all'iniziativa dei banchieri, che operano sotto lo stimolo del loro privato interesse. Nell'odierno sistema di produzione il credito bancario è di tale importanza da condizionare lo sviluppo del reddito nazionale, il grado di occupazione dei fattori produttivi e la stabilità del sistema economico.

Una funzione così capitale per il benessere economico della collettività, si osserva, non può essere lasciata all'arbitrio esclusivo di private iniziative. Occorre che lo Stato intervenga attivamente a regolare la distribuzione del credito, ad evitare, soprattutto in un paese povero di risorse economiche e di capitali, che il risparmio abbia a ristagnare inoperoso per deficienza di chi dovrebbe convogliarlo agli investimenti produttivi, od abbia a trascurare attività di alto interesse sociale per un malinteso spirito di lucro privato in chi è preposto alla funzione distributiva.

La diffusione di queste opinioni è un dato di fatto, che non poteva essere trascurato dalla nostra Commissione che ha iniziato la sua inchiesta ponendo il problema, in forma interrogativa, all'inizio del primo questionario.

Si è anzitutto domandato genericamente se lo Stato debba fare un'attività politica del credito, perchè sensibili sono le sfumature fra le varie tendenze interventistiche correnti. Premeva accertare in primo luogo se l'opinione pubblica è d'avviso che lo Stato abbia ad ingerirsi in tale delicata materia, per scendere poi a precisazioni più dettagliate in quanto ai fini dell'intervento ed ai mezzi ritenuti più idonei a conseguirli.

Le risposte raccolte sono pressochè unanimi nell'affermare che lo Stato non può essere estraneo alla politica delle banche e questo non reca meraviglia, poichè da quando si è compresa la funzione redistributrice del potere di acquisto esercitata dalle banche che creano mezzi di pagamento, esiste una legislazione bancaria, che è l'espressione formale dell'ingerenza dei pubblici poteri nel meccanismo del credito.

Vi è però da osservare che l'intervento dello Stato in tale campo si è limitato per lungo tempo a misure tendenti alla salvaguardia del potere di acquisto della moneta ed in epoca più recente si è esteso alla tutela del risparmio affidato dai privati alle banche. Se queste forme di intervento sono ormai entrate nell'uso comune in tutti i paesi, vi sono però altre forme di ingerenza più sostanziale che non sono nè largamente diffuse, nè unanimemente auspiccate.

Finora, nella maggior parte dei paesi ad economia capitalistica, l'attiva politica del credito si è esercitata prevalentemente sul volume del credito che il sistema bancario può offrire agli operatori economici, mediante una disciplina intesa a regolare la creazione di moneta legale da parte delle banche di emissione e di moneta scritturale da parte delle banche private. Nessun fine specifico si pone tale politica, se non quello di garantire la base obiettiva della moneta, costringendo il flusso del credito ad adeguarsi alle variazioni delle riserve che sono a presidio della circolazione fiduciaria. Ma ora allo Stato si chiede di più.

Quando si invoca una più attiva politica del credito da parte di esso, si chiede che tale politica si ponga fini più specifici, nel senso che il volume del credito venga regolato in modo da affrettare il superamento di uno stato depressivo della congiuntura, oppure per mantenere stabile il livello generale dei prezzi, oppure ancora per assicurare in ogni momento la totale occupazione dei fattori produttivi disponibili. Si sostiene che questi fini non possono conseguirsi se la distribuzione del credito si lascia alla privata iniziativa dei banchieri e perciò si invoca una più diretta ingerenza dello Stato nella gestione delle banche. Si vorrebbe che il flusso del credito fosse manovrato secondo le esigenze della congiuntura ed arrivi anche a quelle iniziative ritenute socialmente utili anche se non risultino tali alla convenienza immediata delle banche.

Per accertare fino a che punto l'opinione pubblica nel nostro paese ritenga che la politica creditizia dello Stato debba superare gli atteggiamenti tradizionali, per farsi più attiva e penetrante, un apposito quesito è stato posto con l'intento anche di giungere possibilmente alla precisazione di un criterio per stabilire la precedenza tra i vari fini che la politica statale del credito può prefiggersi.

Le opinioni raccolte non esprimono una tendenza prevalente, ma denotano molta incertezza nell'ordine dei compiti che si vorrebbero attribuire allo Stato come supremo regolatore della distribuzione del credito. Vi è chi osserva che nessun ragionamento economico può giustificare la preferenza di uno o più fini rispetto ad altri; ma, appunto perchè trattasi di preferenze opinabili, è necessario che il problema

si ponga, per vedere quale può essere la soluzione verso la quale si orienta l'opinione pubblica in un dato momento. In verità questo orientamento non si è potuto desumere.

Alcuni sostengono che la manovra statale del credito debba proporsi come fine la maggiore occupazione possibile dei fattori produttivi; altri dicono la « totale occupazione ». Vi è però chi vorrebbe che, mediante un'appropriata distribuzione del credito bancario, si debba conseguire in primo luogo la stabilità del livello generale dei prezzi, mentre altri affermano che il fine preminente dell'intervento statale deve essere « la liquidità delle banche e la difesa del valore della moneta ». Una tesi più generale, infine, è prospettata da coloro che vedono la manovra del credito in funzione dell'aumento del reddito nazionale, sostenendo che « piena occupazione dei fattori produttivi » e « stabilità del livello generale dei prezzi » sono da assumersi come fini subordinati a quello principale dell'aumento del reddito collettivo.

Stante la molteplicità delle opinioni, dalle quali non si può desumere una tendenza prevalente; data la genericità delle affermazioni di scopi diversi, senza alcuna dimostrazione obiettiva della realizzabilità dei fini a volta a volta prospettati e della loro rispondenza all'interesse generale del paese, l'inchiesta su questo punto non potrebbe portare ad alcuna conclusione, se non si procedesse al vaglio critico delle varie tesi in concorrenza.

Procedendo per eliminazione, si può anzitutto osservare che chi ritiene che l'intervento dello Stato debba proporsi di salvaguardare la liquidità delle banche e la stabilità del valore della moneta, chiede sostanzialmente che lo Stato si limiti a mantenere l'atteggiamento assunto in Italia sin dal 1926, da quando cioè tutte le aziende di credito sono state sottoposte a vigilanza nell'intento di preservarle da immobilizzazioni dannose per la loro liquidità. La tutela della liquidità concorre inoltre indirettamente alla difesa del valore della moneta, perchè consente di operare con relativa rapidità sulla massa dei mezzi di pagamento a disposizione del mercato, sia che si tratti di restringere il credito, sia che si tratti di espanderlo.

La liquidità delle banche, pertanto, è una condizione implicita anche nella tesi di chi chiede che l'intervento dello Stato debba proporsi la stabilità del livello dei prezzi. Questo fine comprende in sé gli altri due ora ricordati, in quanto, proporsi di mantenere stabile il livello generale dei prezzi significa difendere il potere di acquisto della moneta in termini di beni e questo può farsi stimolando la ripresa con espansioni di credito e deprimendo la ascesa dei prezzi con una generale restrizione del credito bancario. La liquidità delle banche è condizione

necessaria per l'attuazione di questa manovra, perchè, come è noto, banche gravate da immobilizzazioni non sono in grado di reagire alla variazione dei saggi monetari.

Tuttavia, se la politica statale del credito tendente alla stabilità del livello dei prezzi comprende in sé la tutela della liquidità delle banche ed è sinonima della politica di difesa del valore della moneta, essa richiede che lo Stato si proponga di intervenire decisamente a correggere, mediante l'azione delle banche, la dinamica dei prezzi.

Senonchè, il problema di mantenere stabile il livello dei prezzi interni, a parte le difficoltà tecniche della sua realizzabilità, può, a volte, essere in contrasto con la stabilità dei cambi. La difesa del cambio può richiedere anche una azione depressiva del livello dei prezzi, per cui è necessario che si specifichi meglio il fine enunciato sinteticamente con la formula « difesa del valore della moneta ». La politica statale del credito deve attribuire la priorità alla difesa del *valore interno* della moneta (stabilità del livello generale dei prezzi) o alla difesa del *valore esterno* (stabilità dei cambi)?

In una situazione di equilibrio, l'uno e l'altro valore coincidono, ma la realtà è fatta di oscillazioni intorno alle teoriche posizioni di equilibrio e spesso di ampie deviazioni da quei punti di riferimento. Dovendo correggere siffatte fluttuazioni, bisogna avere l'occhio al cambio o ai prezzi interni? Le preferenze sono varie, ma la scelta, in concreto, è condizionata dalla situazione di fatto del paese per il quale si ponga l'alternativa. Chi ha sufficienti riserve di oro, di divise, di crediti internazionali per fronteggiare anche a lungo una persistente tensione del cambio, può anche proporsi di avere di mira la stabilità dei prezzi interni, per evitare che la difesa del cambio esponga gli imprenditori a frequenti o brusche contrazioni del credito, le quali creano sempre seri imbarazzi a chi conduce i propri affari fidando sul concorso delle banche. La deflazione, anche temporanea, è sempre penosa ed è spiegabile che si cerchi di evitarla. Ma essa è necessaria quando, non avendo abbastanza riserve da sacrificare nella difesa del cambio, si corre il rischio di rendere permanente lo squilibrio fra i prezzi interni ed i prezzi internazionali. Un'economia debole non può reggere a lungo fuori della concorrenza internazionale e per non aver voluto affrontare la difesa del cambio, si trova poi costretta a non potere neanche mantenere la stabilità dei prezzi interni.

In quanto al fine della piena occupazione dei fattori produttivi, non si può non rilevare anzitutto la genericità di tale espressione. Anche per brevi periodi di tempo la disponibilità dei fattori produttivi non è un dato fisso; ma una entità variabile a seconda dei prezzi d'uso di tali fattori e di un complesso di altre circostanze, come ad esempio

il vincolo dell'età minima e massima dei lavoratori da occupare, la loro specializzazione, la possibilità di trasferimenti nello spazio, ecc. A parte la variabilità dell'offerta di tali fattori, che non contribuisce a rendere chiaro entro quali limiti si possa attuare una politica di piena occupazione, conviene soprattutto rilevare che se l'impiego dei fattori produttivi non si attua secondo le combinazioni più economiche, siffatta politica diviene incompatibile con la stabilità del valore della moneta, nel duplice aspetto di stabilità dei prezzi e di stabilità dei cambi e può anche influire negativamente sulla liquidità del sistema bancario. Perchè questi ultimi fini possano essere rispettati, è necessario che la politica della piena occupazione sia contenuta nei limiti segnati dall'equilibrio dei prezzi interni con i prezzi internazionali. La politica del credito, diretta a mantenere questo equilibrio, realizza già il grado di occupazione dei fattori produttivi consentito dal sistema dei prezzi in equilibrio.

È questo sostanzialmente il significato di un'altra tesi emersa dalle risposte ai questionari, della tesi cioè di chi dice: il fine preminente della politica creditizia deve essere l'aumento del reddito nazionale; a questo fine vanno subordinati, come impliciti, e il fine della maggiore occupazione e quello della stabilità dei prezzi.

Per conseguire il massimo reddito sembra ovvio che, in un paese come il nostro, in cui l'accumulazione del risparmio è tradizionalmente inferiore alla domanda di capitali determinata dallo sviluppo economico, si debba cercare la più produttiva distribuzione degli investimenti. Nei limiti in cui il sistema bancario concorre, con la sua opera di intermediazione, a promuovere l'afflusso del risparmio monetario nei vari impieghi, si può domandare che l'azione redistributrice si svolga con la massima rapidità, evitando cioè la formazione di giacenze eccessive presso le banche, stimolando quindi il processo di adattamento dell'offerta di risparmio alla domanda in ogni momento della congiuntura, ma non sembra che si possa deviare la distribuzione del credito dall'ordine di priorità stabilito dai rendimenti e dalle garanzie dei singoli impieghi. Lasciando ai banchieri la cura di adattare i saggi attivi alla produttività ed al rischio dei singoli investimenti, si consegue la più alta remunerazione del capitale monetario amministrato dalle banche. La manovra dall'alto, perciò, non può tendere a modificare, con criteri diversi da quello della produttività, la distribuzione del credito da parte delle banche; semmai può proporsi, a seconda dei casi, di ribassare o di elevare il livello generale dei saggi monetari, per promuovere una maggiore diffusione del credito e stimolare la congiuntura depressa o per arrestare un'eccessiva

creazione di credito in atto, ad evitare che si determini una crisi per eccesso di investimenti. Quando si segua questo criterio, è automaticamente assicurato il massimo reddito ricavabile dal risparmio disponibile e dal credito che su di esso le banche possono erogare; si consegue la massima occupazione possibile dei fattori produttivi ed il sistema bancario attenua le oscillazioni dei prezzi e difende la stabilità del valore della moneta.

In quanto all'azione propulsiva, cioè di stimolo alla formazione stessa del risparmio, che non sarebbe un *dato*, ma un'incognita, alla cui determinazione concorrono le banche stesse con la loro creazione di credito, che anticipa temporaneamente in forma monetaria la produzione del reddito reale, si osserva, come è risultato da alcune risposte al questionario, che la politica del credito, da sé sola, non è sufficiente a determinare un più intenso sviluppo dell'attività produttiva, se non è accompagnata da un complesso di altre misure integrative, tendenti allo stesso fine. Occorre, cioè, che tutta la politica economica del paese sia indirizzata al medesimo fine e solo quando ciò fosse, un'adeguata politica del credito può contribuire ad affrettare la produzione del reddito, ad accrescere il livello dell'occupazione, a contrastare brusche oscillazioni del livello generale dei prezzi. Ed un'altra condizione ancora appare necessaria per poter svolgere con successo siffatta politica attiva: che nel paese siano disponibili sufficienti riserve di materie prime, di beni di consumo e di impianti per potere avviare, a mezzo di una iniziale espansione creditizia, il processo della ripresa. Se invece fosse disponibile soltanto forza di lavoro, mentre vi fosse penuria degli altri coefficienti di produzione, il credito interno non potrebbe supplire a tali deficienze ed una politica che in tali condizioni tendesse ad espandere il credito, provocherebbe l'inflazione, che, dopo qualche tempo, per i danni che arreca alla macchina produttiva, si convertirebbe in una decurtazione del reddito reale del paese.

L'impiego della forza di lavoro si potrebbe accrescere, perciò, a mezzo di una maggiore diffusione del credito, quando vi fosse anche disponibilità adeguata di tutti gli altri fattori produttivi o quando questi si possano facilmente ottenere con importazioni dall'estero.

A suffragio di questa tesi, che è di evidente rigore logico, si ricordano le esperienze dell'economia germanica nelle depressioni del 1919, del 1924 e del 1933 e quella americana del 1933-34. L'economia germanica poté uscire dalle due prime depressioni del dopo guerra con un'accorta politica di espansione creditizia all'interno, appoggiata però da un cospicuo apporto di crediti esteri, i quali con-

sentirono di ottenere materie prime e beni di consumo che in paese difettavano, ma che erano indispensabili a realizzare le combinazioni produttive che dovevano assorbire i lavoratori disoccupati. Nell'ultima esperienza del 1933 la Germania non potè usufruire di crediti esteri, ma disponeva di imponenti scorte di materie prime accumulate durante la crisi e fu sorretta, nel suo sforzo di ricostruzione, da raccolti agricoli eccezionalmente abbondanti. L'espansione creditizia potè, in questi casi, rendere possibile la ripresa economica, facilitando l'unione dei fattori dissociati dalla deficienza di capitale circolante delle aziende. Il credito anticipò la formazione del risparmio, ma questo una volta realizzato, si dovè convogliare verso la chiusura del circuito creditizio e perciò fu necessaria una rigorosa politica di controllo dei salari, tendente ad impedirne l'aumento. Nell'esperienza americana, ove mancò quest'ultimo accorgimento, i risultati non furono altrettanto costruttivi. (Vedere su questo argomento l'interrogatorio del *prof. Bresciani-Turroni*).

Non è possibile pertanto concepire che si possano attuare solo mediante la politica del credito fin che investono tutto l'orientamento della politica economica nazionale. Se si vuole che l'economia del paese produca il più alto reddito, è a questo fine che bisogna subordinare la massima occupazione dei fattori produttivi. Alla sua realizzazione concorre la stabilità del valore della moneta, che si identifica con l'equilibrio fra reddito e massa dei mezzi di pagamento all'interno e con l'equilibrio della bilancia dei pagamenti internazionali nei rapporti con l'estero. La distribuzione del credito che consente il massimo sviluppo del reddito nazionale, realizza perciò implicitamente gli altri fini specifici che alla manovra statale si vorrebbero attribuire.

§ 2. — *I limiti della manovra del credito e degli investimenti.* — Non basta affermare genericamente che lo Stato debba fare un'attiva politica del credito e che facendola debba proporsi di raggiungere l'uno o l'altro fine. È necessario anche stabilire quali limiti può incontrare l'intervento statale.

Si è già rilevato che la manovra del credito, se non si inserisce in una più complessa ed organica politica economica attiva, rischia di non essere efficace e che se non si effettua in un ambiente in cui i fattori produttivi siano tutti disponibili nelle proporzioni richieste dalla loro più economica combinazione, il credito diventa eccessivo e sbocca nell'inflazione monetaria. Altri limiti si pongono, tuttavia, alla politica del credito e sono quelli che derivano dalle condizioni tecniche di funzionamento che sono particolari a ciascun tipo

di sistema monetario. È di questi che ora si vuole discorrere, avendo richiamata su di essi l'attenzione nei questionari.

Il sistema aureo, nella sua configurazione tradizionale, vincola l'espansione creditizia ai movimenti della riserva metallica dell'istituto di emissione ed alla necessità di mantenere le oscillazioni dei cambi nei punti dell'oro. Per un paese che non disponga di cospicue disponibilità metalliche e che non possa fare un'autonomia politica del prezzo dell'oro, la politica creditizia è strettamente vincolata al rispetto delle « regole del giuoco » del sistema. Il credito deve essere distribuito secondo le priorità determinate dalla produttività degli investimenti ed ogni deviazione da questa norma non può non riflettersi negativamente sul corso dei cambi e sulla consistenza delle riserve.

Questo punto di vista è generalmente accolto nelle risposte ai questionari. Non è mancata però l'osservazione che, anche con le limitazioni derivanti dalla rigidità del sistema, il volume del credito che di tempo in tempo risulta disponibile, si potrebbe distribuire con criteri diversi da quelli che orientano le libere scelte dei banchieri privati.

Per approfondire le implicazioni di questa tesi, che non emergono esplicitamente dalle risposte di coloro che l'hanno espressa, è necessario scendere all'esame dei metodi mediante i quali può esercitarsi l'intervento dello Stato nella politica del credito. È una questione che sarà trattata più estesamente in un successivo paragrafo, ma sin d'ora si può accennare che, se si vuole che l'intervento dello Stato si eserciti in modo da non ridurre la produttività degli investimenti, esso dovrebbe essere rivolto a correggere eventuali errori di valutazione della produttività, dei rischi e delle garanzie delle singole operazioni, commessi dai banchieri che operano a diretto contatto con la clientela. Perché una delle due: o si ammette che i banchieri, operando direttamente e con piena responsabilità dei rischi che si assumono sono in grado di attuare la più produttiva distribuzione del credito ed allora bisogna affidarsi alle loro valutazioni ed alle loro scelte; oppure si dubita della loro capacità o della loro indipendenza da interessi ristretti di gruppi particolari ed in tal caso si legittima l'intervento di un superiore organo di controllo, al quale si dovrebbe attribuire il compito di entrare nel merito delle scelte dei banchieri. L'intervento può perciò essere determinato, separatamente o congiuntamente, da due motivi:

— che le scelte dei privati banchieri diano luogo ad una distribuzione del credito che trascura investimenti di interesse sociale, non appetibili all'iniziativa di singole banche;

— che anche dal punto di vista del tornaconto privato, le banche possano errare nelle loro scelte, con danno proprio e della collettività.

L'intervento suscitato dal primo motivo darebbe luogo ad una distribuzione del credito non strettamente produttivistica, e sarebbe perciò da escludersi. Se lo Stato vuol promuovere investimenti di carattere sociale è meglio che lo faccia senza interferire direttamente nella gestione delle banche. Questa esigenza è stata nettamente affermata in alcune risposte al questionario. Non gioverebbe, infatti, al funzionamento tecnico del sistema monetario a base aurea una gestione del credito che non fosse ispirata al criterio della più economica utilizzazione del risparmio monetario raccolto dalle banche.

Bisogna pur convenire che se il banchiere sa fare il suo mestiere e rifiuta di fare certi investimenti, è perchè ritiene che ne possa fare altri più redditizi. E quando lo si costringe a preferire i primi ai secondi si riduce il reddito ricavabile dall'utilizzo del credito. Vuol dire che si dà vita a forme di produzione a costi alti e tutto questo turba l'equilibrio tra prezzi interni e prezzi internazionali. Se si attenua la responsabilità del banchiere — e non si potrebbe non ammetterlo, se lo si sollecita a dare la preferenza ad investimenti meno produttivi — non si tratterà più di deviazioni eccezionali dalla linea della più alta produttività, ma si rischia di estendere dannosamente il campo delle produzioni parassitarie, il che rende sempre più difficile la difesa delle riserve metalliche, sulle quali poggia tutta la struttura dei mezzi di pagamento.

Se poi si ha motivo di dubitare che le banche, nel loro complesso, seguano una politica di distribuzione del credito che non sia la più redditizia, vuol dire che è incapace la classe dirigente delle aziende di credito o che essa è infeudata a gruppi privati ed in tal caso non è questione di manovra del credito, poichè vano sarebbe pretendere di correggere dall'alto gli errori di valutazione dei singoli banchieri o la loro interessata destinazione unilaterale del credito. Il problema che si pone è uno solo: la sostituzione degli uomini. Nessuno può illudersi che lasciando gli incapaci o succubi ai loro posti, se ne possano scongiurare gli errori, perchè questo significherebbe dovere integrare di volta in volta, con l'intervento di un controllore, le scelte dei singoli banchieri, il che è assurdo o equivale a sostituire quelli che ci sono. Ad eliminare siffatte deficienze ed abusi, il legislatore italiano ha provveduto attribuendo all'organo di vigilanza i poteri di sciogliere i consigli di amministrazione delle banche e di sottoporre la gestione al regime commissariale. L'esercizio più sostanziale della vigilanza può denunciare a tempo situazioni patologiche circoscritte a determinate

aziende di credito o all'intero complesso bancario, dando modo ai pubblici poteri di promuovere le necessarie revisioni di organi e di strutture, senza peraltro snaturare la tipica funzione del banchiere con sovrapposizioni che incepperebbero la sua ordinaria attività di imprenditore.

Nell'ambito del sistema aureo tradizionale, perciò, la manovra statale del credito non appare realizzabile altrimenti che come una sollecitazione rivolta al sistema bancario di adeguare il volume del credito alle possibilità consentite dalla consistenza delle riserve metalliche nelle fasi di depressione ed alla necessità di difendere le riserve nei periodi di congiuntura alta. Lo Stato che vuol favorire particolari iniziative è preferibile che lo faccia concedendo ad esse speciali agevolazioni di carattere fiscale o tariffario, o doganale, o mediante la reintegrazione parziale dei saggi di interesse sui prestiti, come si fa in agricoltura, lasciando però libere le banche di orientare i loro investimenti secondo propri criteri di economicità, mentre l'esercizio della vigilanza, come è definito dalla vigente legge bancaria, dà ai pubblici poteri la possibilità di controllare la redditività degli impieghi delle banche e di preservarne la liquidità.

* * *

Quando il sistema monetario vigente nel paese non fosse il tradizionale tipo aureo, ma un sistema più elastico, come quello, ad esempio, previsto dagli accordi per il Fondo monetario internazionale di Bretton-Woods, valgono presso a poco le stesse considerazioni formulate per il sistema aureo, con l'attenuante che, se i limiti delle oscillazioni dei cambi, consentiti dall'accordo, sono di qualche ampiezza, questa può concorrere a rendere più elastica la politica creditizia. La possibilità, inoltre, offerta da questo sistema, di poter modificare, d'accordo col Fondo, la parità monetaria, quando fosse accertato che nella struttura della bilancia dei pagamenti del paese sono intervenute delle modificazioni tali da non consentire più il mantenimento della parità in atto, è un altro fattore che può consentire una politica creditizia meglio improntata alle inderogabili esigenze dell'economia interna. Si tratta però pur sempre di modeste possibilità, condizionate dal rispetto delle clausole dell'accordo monetario internazionale.

L'altro caso, prospettato nei questionari, è quello di un paese a moneta inconvertibile. Se si rinuncia alla stabilità dei cambi, indubbiamente la politica del credito può esercitarsi con maggiore ampiezza ed

autonomia, finchè non trovi il suo limite nell'esaurimento delle riserve metalliche, destinate a pagare i saldi passivi della bilancia dei pagamenti. Non vi è però unanimità di pareri sull'opportunità che la politica monetaria, in regime di corso forzoso, si discosti dall'obbiettivo della stabilità dei cambi. Si può dire anzi che sono relativamente numerosi coloro che hanno riaffermata nelle loro risposte la necessità di mantenere stabili i cambi, senza negare con questo che lo Stato abbia più vaste possibilità di promuovere una più ampia espansione del credito bancario, quando ciò risulti opportuno per l'aumento del reddito nazionale. Non si manca infatti di avvertire che « un incremento di attività economica conseguito attraverso l'instabilità dei cambi sarebbe necessariamente effimero » e che « l'importanza della stabilità dei cambi, come obbiettivo della politica monetaria e creditizia è per il nostro paese, nel prossimo avvenire, anche maggiore di quanto lo sia in via teorica generale, poichè un'approssimativa stabilità dei cambi è presupposto essenziale della ricostruzione economica » (*Associazione Bancaria*).

Si può quindi concludere che, ove la banca di emissione non abbia l'assillo di dover convertire i propri biglietti a richiesta del pubblico e non sia costretta a mantenere un rapporto minimo tra riserve e circolazione, essa usufruisce di una maggiore autonomia per sviluppare il suo credito a sostegno dell'economia interna. Se per di più vige il controllo dei cambi, sono anche evitati i movimenti di capitali a carattere speculativo e la banca di emissione può, comunque, mantenere il flusso del proprio credito indipendente dalle improvvise variazioni delle riserve metalliche. È più facile, in queste circostanze, promuovere un'espansione generale del credito bancario, quando sia richiesta dallo sviluppo economico interno, ma non può dirsi che tale espansione non abbia i suoi limiti, che sono segnati dal deflusso delle riserve metalliche destinate a pagare i saldi passivi della bilancia dei pagamenti internazionali.

La stabilità dei cambi, non solo contingente, ma anche prospettiva, limita perciò l'espansione creditizia anche in regime di moneta inconvertibile. Ma, ovviamente, per mantenere stabili i cambi, la politica creditizia non potrebbe discostarsi dai criteri di economicità sopra ricordati. Poichè non è di piena evidenza come si possa fare una politica statale del credito, che volesse attuare una distribuzione degli investimenti diversa da quella operata spontaneamente dalle banche, e si possa nel contempo accrescere il flusso del reddito nazionale e mantenere la stabilità dei cambi. Si è già detto prima che il massimo reddito si ottiene solo dalla rigorosa applicazione del criterio che il

credito va dato a chi è più in grado di remunerarlo e di garantirlo, e che fuori da questa regola che, come si preciserà nel paragrafo che segue, trova riscontro più facilmente nel sistema delle libere scelte dei banchieri anzichè nel sistema della pianificazione statale, non è possibile la stabilità dei cambi, perchè non si darebbe vita alle forme più economiche di produzione e non si potrebbe evitare l'aumento dei costi e dei prezzi, che romperebbe l'equilibrio della bilancia dei pagamenti.

§. 3 - *I mezzi tecnici per l'attuazione della manovra del credito e degli investimenti.* — Si pone ora, il problema del *come*, cioè con quali metodi, lo Stato possa attuare un'attività politica del credito. Se le opinioni, in linea di massima, concordano nel ritenere che lo Stato non può essere assente nel processo di distribuzione del credito, in quanto al metodo, che esso può seguire per attuare il suo intervento, le possibilità sono diverse e tali da suscitare la più vasta disparità di vedute.

Alcuni sostengono che lo Stato debba indirizzare secondo propri piani i finanziamenti concessi dagli istituti di credito. Piani tendenti a regolare dall'alto la distribuzione del credito verso determinati settori economici a preferenza di altri ed anche con criteri di ripartizione regionale. Questa idea è ispirata in modo particolare ai bisogni contingenti della ricostruzione. Lo sviluppo logico di questa tesi porterebbe alla pianificazione dei finanziamenti bancari nell'ambito di un piano economico generale, che investa tutta l'economia del paese. Ma a tanto non arrivano i suoi sostenitori, salvo qualcuno che non esita a propugnare la pianificazione totale dell'economia. Gli altri si fermano a mezza strada. Vorrebbero pianificare i finanziamenti senza pianificare l'economia, ma non dicono come si possa impedire che attraverso le larghe breccie dell'economia libera passino tante evasioni da rendere una pura finzione il piano dei finanziamenti e degli investimenti; nè dicono come tale pianificazione parziale possa conciliarsi col fine preminente di incrementare lo sviluppo del reddito nazionale e col fine subordinato della stabilità del valore della moneta. L'altra alternativa della pianificazione totale dell'economia implica però un radicale cambiamento dell'ordinamento economico del nostro paese, che, non essendo in atto, si può assumere solo come ipotetico. Poichè esula dai compiti di questa Commissione l'indagine sulla preferenza da attribuire ai vari sistemi economici, il problema che qui si discute assume maggiore concretezza se riferito all'ordinamento economico che ora vige nel nostro paese, fondato sull'iniziativa privata con interventi più o meno estesi dei poteri pubblici, tendenti ad indirizzare o correggere le scelte dei privati.

Coloro che hanno l'occhio a questo ordinamento escludono che lo Stato possa pianificare gli investimenti delle banche, per settori economici o per regioni, a meno che per piano non si intenda semplicemente una serie di « raccomandazioni » rivolte alle banche dagli organi pianificatori, di preferire nei loro finanziamenti certe industrie a certe altre, in genere talune attività economiche prima di altre. Così limitata, la pianificazione viene ammessa da alcuni interpellati. Spinta ulteriormente, sino a imporre coattivamente un piano dei finanziamenti, si fa osservare che implicherebbe di necessità l'esonero del banchiere dalla responsabilità del risultato finale delle operazioni. Ma in tal caso bisognerebbe ammettere il rivolgimento completo dei criteri tecnici e dei principi giuridici sui quali poggia l'attività dei banchieri.

L'opinione prevalente accertata dalla Commissione è che, nel presupposto del mantenimento dell'attuale ordinamento economico della società, lo Stato non dovrebbe proporsi di esercitare con organi propri un'attiva e diretta ingerenza nel funzionamento delle aziende di credito, salvo che per le limitate esigenze di tutela del risparmio e per controllare il rispetto della legislazione emanata a tal proposito, lasciando agli organi di direzione e di amministrazione delle aziende il compito e la responsabilità dell'esercizio del credito. Si osserva, inoltre, che lo Stato deve limitarsi solo « a creare le condizioni economiche per le quali le singole attività possano essere economicamente finanziate dalle banche » (*Banca Popolare di Milano, Associazione Bancaria, F. Coppola d'Anna, ecc.*).

Altri interpellati si sono dichiarati favorevoli ad una azione di orientamento dell'attività delle banche svolta dall'Istituto di emissione o dall'organo di vigilanza o da un supremo consesso tecnico istituito presso il Ministero del tesoro. Per la capacità di sintesi che all'organo prescelto può derivare dalla sua visione completa del mercato, si presume che esso possa di tempo in tempo orientare le banche sull'andamento della congiuntura, prevenendo le crisi, che in un sistema di assoluta concorrenza fra le banche possono derivare dal cumulo degli errori dei singoli istituti operanti in piena indipendenza e senza alcun coordinamento fra loro. Questo compito può essere svolto dall'istituto di emissione, che è tecnicamente più attrezzato e più pronto a percepire i cambiamenti della congiuntura e che per la sua funzione di regolatore del mercato monetario deve essere in grado di influire sulla condotta delle banche. Sembra tuttavia alla commissione che questa proposta debba ricondursi a quella forma di intervento nota come « azione di persuasione » delle banche, il cui indirizzo può essere concordato fra il tesoro e la banca di emissione, mentre a quest'ultima

andrebbe affidata direttamente la parte esecutiva. È una funzione che le banche centrali di ogni paese svolgono normalmente per rafforzare l'efficacia della manovra dei saggi monetari. È noto che quanto maggiori sono l'autorità morale ed il prestigio di cui l'istituto di emissione gode presso le banche del paese, tanto maggiore è il controllo che esso riesce ad esercitare sul mercato creditizio. La sua politica incontra minori resistenze da parte delle banche libere, le quali si sentono impegnate moralmente ad appoggiare e a seguire l'indirizzo che viene dal governo, tramite la banca centrale. Non sembra che il coordinamento che si invoca da parte di coloro che vedono favorevolmente un'azione più sostanziale dell'istituto di emissione (o, in generale, dell'organo di vigilanza) si possa interpretare come l'aspirazione ad una vera « pianificazione » degli investimenti bancari, sia perchè questo contrasta con l'opinione di molti interpellati espressi in senso nettamente sfavorevole al contingentamento del credito, sia perchè implicherebbe una sensibile limitazione della libertà di scelta dei banchieri, che porterebbe a modificare la naturale distribuzione del credito secondo il criterio della massima produttività. Finchè l'istituto di emissione e l'organo di vigilanza si limita a far rilevare che si sta eccedendo in certe forme di investimenti e che a torto, per errori di valutazione, se ne trascurano certe altre; oppure finchè esso fa presente che è necessaria una generale restrizione del credito e una maggiore prudenza nella concessione dei fidi, e finchè esprime comunque direttive generali, esso svolge una azione che gli compete e che può essere efficace nell'interesse della collettività, in quanto lascia alle singole aziende di credito la cura di adattare i suggerimenti ai casi specifici, senza violare il criterio della produttività. Ma quando l'istituto di emissione o altro organo centrale volesse regolare di autorità la distribuzione del credito per rami di attività economica; determinando dall'alto la proporzione che le banche devono seguire nel finanziamento di attività diverse, esso verrebbe praticamente a sostituirsi ai banchieri nel calcolo di convenienza che presiede alla ripartizione delle disponibilità nei vari impieghi.

Le conseguenze nocive di siffatto procedimento autoritario possono essere di ordine diverso e di varia natura. Anzitutto si altera il naturale afflusso del credito verso gli impieghi più remunerativi. L'esame approfondito di casi specifici, in cui può a primo aspetto apparire più stridente il contrasto fra l'interesse ristretto delle banche e quello generale, che consiglierebbe di porre in atto il contingentamento, può invece confermare che la limitazione imposta dall'alto si traduce in una decurtazione di reddito. In secondo luogo, si altera il naturale processo di selezione fra gli utenti del credito. Ogni forma di contingentamento crea posizioni

di privilegio a chi per il passato ha usufruito del credito bancario e rende più difficoltoso, quando addirittura non lo impedisca, l'accesso al credito dei nuovi imprenditori, che possono essere apportatori di forme più economiche di produzione. In terzo luogo, espone l'organo pianificatore ad una grave responsabilità: i suoi errori nella determinazione delle quote intaccano il suo prestigio verso le aziende sottoposte alle sue decisioni, mentre le conseguenze economiche dei suoi errori ricadono sulla collettività. Finchè errano singoli banchieri vi è modo di circoscriverne le conseguenze; vi è la possibilità che gli errori in un senso degli uni siano neutralizzati da errori in senso opposto degli altri e vi è infine la sanzione di far pagare in proprio a chi sbaglia, anche prima di arrivare alla fase critica del dissesto, che, nel caso delle banche, compromette il risparmio dei depositanti. Ma quando sbaglia l'organo pianificatore, l'errore in senso univoco e la minore produttività del credito si traducono in decurtazione di reddito per la collettività. Che dire poi se una erronea disposizione dell'organo regolatore degli investimenti danneggiasse in modo visibile ed in misura accertabile la situazione patrimoniale delle banche? Queste non sono mere ipotesi, ma riflettono casi realmente accaduti. Da alcuni interrogatori svolti dalla Commissione è emerso, per citare un caso, che, ancora nel corso della guerra, l'Ispettorato del credito continuava a sollecitare le aziende di credito (in particolare, le casse di risparmio) a liquidare taluni investimenti immobiliari, perchè tali impieghi non risultavano confacenti all'attività bancaria. Dagli eventi maturati nel breve giro di qualche anno è risultato l'errore di prospettiva di quella azione dell'Ispettorato, che era stato di solito assai guardingo nell'avvalersi dei poteri che la legge bancaria gli attribuiva nel regolare la proporzione relativa dei vari impieghi delle banche. L'effetto di quella disposizione fu che le aziende le quali non furono sollecitate nell'applicarla hanno salvato il valore reale di una parte dei loro depositi, mentre quelle che obbedirono hanno subito in misura più sensibile, il deprezzamento della moneta ed hanno una situazione patrimoniale meno solida delle altre che trasgredirono. Casi di questo genere non sarebbero rari qualora divenisse abituale il procedimento di regolare di autorità la distribuzione degli impieghi delle banche e non concorrerebbero certamente al prestigio dell'organo regolatore, nè al proficuo utilizzo del credito bancario.

È per queste considerazioni che la Commissione, accogliendo l'opinione prevalente emersa dai questionari e dagli interrogatori, ritiene che l'intervento dello Stato nella distribuzione del credito sia da attuarsi mediante l'istituto di emissione e con i metodi noti delle variazioni del

saggio dello sconto, integrate, ove le circostanze lo richiedano, da operazioni sul mercato libero e dall'azione persuasiva, tutta psicologica e morale, che la banca di emissione è in grado di svolgere per indurre le banche ordinarie ad affiancarla nei suoi interventi sul mercato. La manovra attuata mediante il deposito obbligatorio presso l'istituto di emissione di una quota delle disponibilità delle aziende di credito, non è ritenuta, dalla maggioranza degli interpellati, di conveniente applicazione. Di essa si è detto già nel capitolo relativo all'istituto di emissione, al quale si rinvia per un esame più approfondito della questione.

È stato anche prospettato nel questionario il quesito se, tenuto conto che in Italia la maggior parte della massa fiduciaria delle aziende di credito (il 79 % nel 1943), è amministrata direttamente dallo Stato, da enti pubblici e da banche controllate dallo Stato, non sia il caso di effettuare direttamente, attraverso la gestione di tali banche, la manovra del credito e degli investimenti, anziché ricorrere ai tradizionali metodi di controllo indiretto.

Non vi è stata concordanza di opinioni su questo punto.

Vi è chi sostiene che la gestione delle aziende di credito, di cui lo Stato possiede la maggioranza azionaria, non dovrebbe in ogni caso discostarsi dai criteri tecnici che informano la gestione di qualunque azienda di credito, anche per evitare che a taluni istituti si creino oneri particolari o posizioni di privilegio rispetto ad altri; vi è chi va ancora più in là, sostenendo che tali aziende dovrebbero essere riprivatizzate, e vi è poi chi, dalla sponda opposta, afferma che in un sistema di banche tutte nazionalizzate, lo Stato può certamente manovrare gli investimenti attraverso la gestione delle banche, anziché con i metodi indiretti.

Si tratta di opinioni che non possono facilmente trovare un punto d'incontro.

La Commissione ritiene che se lo Stato, che è il maggiore azionista di alcune grandi banche di interesse nazionale, volesse svolgere attraverso la gestione di esse una azione calmieratrice degli investimenti o volesse far giungere il credito bancario ove la iniziativa privata non lo fa giungere, non vi è alcuna ragione per sostenere che questo non debba o non possa fare. Finché le banche di proprietà totale o parziale dello Stato operano in leale concorrenza con le banche private, senza privilegi di sorta, nessuno può ragionevolmente impedire che esse orientino la loro gestione secondo criteri che agli altri possono non apparire perfettamente ortodossi. Sarà il tesoro a giudicare se l'eventuale minore redditività di dette banche sia o meno di pregiudizio alla remunerazione

del capitale statale che è investito nel loro patrimonio e saranno i depositanti, d'altro canto, che giudicheranno, con le loro libere scelte, se tali banche meritino o meno la loro fiducia.

È certo che esse costituiscono un formidabile strumento nelle mani dello Stato, che può servirsene per fare una sua politica del credito e degli investimenti, in piena concorrenza con le altre banche, e senza il bisogno di turbare l'esercizio del credito da parte degli altri organi del sistema bancario con le sovrapposizioni di direttive e di autorità, che ogni manovra statale importa necessariamente in questo campo.

Una condizione, tuttavia, si ritiene che debba essere inderogabilmente rispettata ed è che le banche di proprietà dello Stato non si sottraggano alla politica del dividendo. Esse, cioè, come le altre aziende di credito con le quali operano in concorrenza, non devono ritenere di non avere anch'esse l'obbligo di accantonare utili sufficienti per la normale remunerazione del capitale in esse investito. Il fatto che il loro unico o maggiore azionista è lo Stato, non è motivo sufficiente per sottrarre a tale impegno. Poichè lo Stato non dispone di capitali propri e per acquistare la proprietà delle banche ha dovuto indebitarsi verso i sottoscrittori dei titoli pubblici, esso deve ricavare dal capitale azionario delle sue banche *almeno* un reddito pari all'interesse che paga ai suoi creditori che gli hanno fornito quel capitale. Se così non fosse, lo Stato farebbe il banchiere in perdita, anche quando i bilanci delle sue banche chiudessero in pareggio, perchè in tal caso non sarebbe reintegrata nel bilancio statale la spesa per l'interesse sul debito pubblico corrispondente al capitale delle banche. L'onere delle gestioni bancarie passive ricadrebbe sui contribuenti ed i tributi prelevati a questo titolo non avrebbero alcuna legittima giustificazione in quanto non vi è ragione perchè lo Stato debba fare il banchiere in perdita, mentre i suoi privati concorrenti si dimostrano in grado di farlo con profitto.

Fra i vari metodi che lo Stato può seguire per regolare la distribuzione del credito si è inoltre indicato nel questionario anche il finanziamento più o meno esteso di lavori pubblici. È noto che in tutti i paesi ed anche nel nostro si è soliti di predisporre vasti programmi di opere pubbliche, la cui esecuzione di solito si intensifica nelle fasi di depressione economica. Il finanziamento di tali lavori costituisce un assorbimento notevole di capitali, che vengono sottratti alle iniziative economiche dei privati. Poichè è lo Stato che promuove l'esecuzione di tali programmi, esso implicitamente modifica in tal modo la distribuzione generale degli investimenti. A parte l'aspetto tradizionale di terapia della depressione congiunturale, si è domandato se si ritenga che la

manovra dei finanziamenti delle opere pubbliche possa assurgere ad un metodo sistematico di pianificazione degli investimenti da parte dello Stato.

Le risposte raccolte dalla Commissione esprimono in prevalenza opinioni favorevoli alla politica dei lavori pubblici a carattere congiunturale, ma non alla sua adozione come metodo permanente di deviazione del risparmio dai suoi spontanei orientamenti verso gli impieghi produttivi. Alcuni hanno espresso genericamente il loro parere favorevole a siffatta politica, per riequilibrare l'attività economica; ma altri hanno insistito nel mettere in rilievo che al finanziamento di tali programmi lo Stato deve provvedere con i prestiti pubblici, senza interferire deliberatamente sulla condotta delle banche. È parso ad alcuni interpellati che la politica delle spese pubbliche non può rientrare nella politica del credito in senso stretto, ma fa parte della politica economica generale seguita dallo Stato e che in ogni caso va attuata con molta prudenza, per non sottrarre materie prime e capitali che potrebbero essere più proficuamente adoperati in attività di produzione rispondenti a bisogni più urgenti ed immediati. I pareri in generale sono più favorevoli alla esecuzione di opere pubbliche, per combattere la disoccupazione operaia nelle fasi di depressione, anziché alla distribuzione di sussidi ai disoccupati o all'aumento dei carichi per assicurazioni sociali, perchè, si fa osservare da alcuni, i sussidi costituiscono una spesa in pura perdita, senza alcun recupero in qualsiasi attività di produzione.

La Commissione ritiene di potere accogliere l'opinione prevalente degli interpellati che, pur non essendo contraria, in via di massima, alla politica statale delle opere pubbliche, come mezzo per favorire il superamento della depressione, non reputa tuttavia che essa possa assumersi come un metodo specifico di manovra degli investimenti, per influire deliberatamente sulla destinazione del credito bancario. Per le ragioni ripetutamente esposte in questo rapporto, si insiste nel ricordare che il credito deve affluire agli impieghi più produttivi e che vana sarebbe la speranza di aumentare il reddito nazionale qualora questo criterio fosse abbandonato. Si soggiunge che, nel caso specifico del finanziamento di opere pubbliche, l'espansione del credito bancario, che può derivare dall'assorbimento di mezzi monetari da parte dello Stato, impegnato nell'esecuzione di siffatti programmi, deve essere contenuta nei limiti consentiti dalla stabilità del valore esterno della moneta. Una espansione eccessiva non potrebbe non avere effetti inflazionistici che, se anche temporaneamente possono dare l'impressione di stimolare la ripresa produttiva, non tarderebbero a rivelarsi illusori ai fini dell'accrescimento del reddito reale del paese. Questa condi-

zione non va trascurata, nè sottovalutata, se si ha di mira l'effettivo benessere economico del nostro paese, in cui, come è posto in luce nella monografia di *I. Gasparini*, riportata in appendice, per il passato la politica della spesa per opere pubbliche non si è attenuta al criterio razionale di svilupparsi nelle fasi di depressione e di restringersi nelle fasi di prosperità.

La Commissione ha infine formulato il quesito se la carta costituzionale debba comprendere principi generali sulla politica del credito e degli investimenti. I pareri raccolti, nella loro maggioranza, sono negativi, perchè, si osserva, non si possono fissare nella carta costituzionale regole fisse, le quali non consentirebbero al potere esecutivo di adattare la propria condotta alle mutevoli contingenze della situazione economica del paese. La Commissione esprime tuttavia l'avviso che si possa solennemente affermare il principio generale che la gestione delle banche deve uniformarsi al criterio produttivistico, consentendo ai banchieri di operare con piena responsabilità la scelta degli investimenti secondo i criteri tecnici di valutazione delle tendenze espresse dal mercato, nell'ambito dei vincoli posti dal legislatore per mantenere la divisione del lavoro fra le banche operanti a breve termine e quelle specializzate nel medio e lungo termine e in generale per la tutela dei depositanti.

§ 4. - *Conclusioni.* — In sintesi, la Commissione ritiene di poter concludere che l'intervento dello Stato per la manovra del credito e degli investimenti ha ragion d'essere:

a) come azione generale di difesa della base obiettiva della moneta — che può essere compromessa dalla illimitata libertà d'azione delle banche — e come tutela generale del risparmio affidato alle banche dai depositanti;

b) come sollecitazione rivolta all'istituto di emissione, e per il suo tramite all'intero sistema bancario, di adeguare il flusso del credito alle possibilità di investimento consentite dallo sviluppo economico interno, in modo che sia promosso l'aumento del reddito nazionale e con esso il massimo impiego della mano d'opera e degli altri fattori produttivi disponibili, assecondando la valorizzazione delle risorse latenti nella struttura economica del paese.

In quanto ai limiti di tale azione propulsiva, la Commissione ritiene di dover indicare:

- 1° la stabilità dei cambi, in regime di moneta convertibile;
- 2° il rispetto degli impegni assunti verso il Fondo monetario internazionale, nel caso di adesione agli accordi di Bretton-Woods;

3° la stabilità dei cambi e l'equilibrio della bilancia dei pagamenti internazionali, finchè permanga il corso forzoso della moneta legale.

Sui metodi dell'intervento statale, la Commissione è dell'avviso che:

la manovra debba consistere nel determinare alternative espansioni e contrazioni del volume del credito, mediante le variazioni dei saggi monetari, coordinate alle operazioni sul mercato libero da parte dell'istituto di emissione, per influire sulle riserve delle banche e attraverso queste sulla generale creazione di credito;

l'iniziativa di tale manovra sia concordata fra il ministero del tesoro e l'istituto di emissione, per fare in modo che risultino coordinate la politica finanziaria dello Stato e la politica creditizia delle banche;

l'istituto di emissione sia l'organo esecutivo di tale manovra, per la sua specifica conoscenza tecnica del mercato monetario e per l'influenza immediata che esso può esercitare sulla condotta delle banche;

sia da escludersi ogni manovra intesa come diretta ingerenza statale nella gestione delle banche, per modificare secondo piani stabiliti di autorità la ripartizione delle disponibilità delle banche nelle varie forme di impieghi. L'istituto di emissione può rivolgere tuttavia « raccomandazioni » alle banche, per orientare la loro politica degli investimenti, in modo da prevenire crisi derivanti dal cumulo di errori per eccesso di investimenti in alcune direzioni che possono apparire *pro-tempore* le più favorevoli;

per favorire il finanziamento di iniziative ritenute di alto interesse sociale, ma trascurate dalle banche, lo Stato debba creare piuttosto le condizioni economiche affinché tali iniziative rientrino nella convenienza dei banchieri, anzichè indurre coattivamente le banche a distrarre i propri mezzi da impieghi di più alto reddito.

CAPITOLO XI

LE ASSICURAZIONI

PREMESSA — L'indagine eseguita dalla Commissione nel campo delle *assicurazioni private* — per la vasta portata dei complessi ed importanti problemi messi allo studio — può considerarsi veramente proficua, sia per la larghezza delle opinioni liberamente espresse, sia per la competenza e l'autorevolezza delle persone interpellate, sia infine per la consistenza pratica e dottrinale delle argomentazioni obiettivamente addotte.

Si ha tuttavia il dovere di segnalare che l'Istituto Nazionale delle Assicurazioni, sebbene invitato, non ha creduto di portare, in via ufficiale, un pieno contributo ai lavori della Commissione: per quanto questa astensione possa essere attribuita ad un apprezzabile atteggiamento di imparzialità assunto in questioni cui l'Istituto stesso era maggiormente interessato, tuttavia l'assenza dal dibattito del più importante ente assicurativo italiano ha tolto alla indagine un apporto di conoscenze ed esperienze assai desiderabile.

Sistema giuridico italiano delle assicurazioni private e controllo dello Stato.

§ I. — *Lineamenti generali dell'ordinamento vigente.* — L'assetto attuale delle assicurazioni private in Italia può così definirsi: limitazione degli enti ammessi ad esercitarle — esclusione di alcune operazioni — controllo — procedimento speciale di liquidazione delle imprese — preminenza dell'Istituto Nazionale delle Assicurazioni nel campo delle assicurazioni sulla vita.

a) L'esercizio delle assicurazioni è permesso solo agli enti creati a questo scopo in forza di speciali provvedimenti legislativi, alle società anonime (oggi si dovrebbe dire, in base al nuovo Codice civile del 1942, «alle società per azioni») ed alle mutue assicuratrici. Si ha quindi una norma analoga a quella che vale nel campo delle imprese bancarie le quali raccolgono depositi a risparmio.

È notevole che per questa via si sia messa prima la legge su le assicurazioni (D. L. 29 aprile 1923) e poi la legge bancaria del 12 marzo 1936, n. 375, la quale però è stata meno rigorosa della legge su le assicurazioni, poichè ammette fra gli enti bancari raccoglitori di depositi a risparmio anche le società in accomandita per azioni.

La ragione della disposizione che limita la forma giuridica degli enti assicurativi sta principalmente nella maggiore facilità che si ha, nelle accennate forme di imprese, di controllare la gestione degli assicuratori.

Alla esigenza di una particolare forma giuridica per l'esercizio dell'impresa si accompagna quella della esistenza di un rilevante capitale di fondazione (venti milioni per il ramo vita, dieci milioni per le assicurazioni contro i danni in genere, cinque milioni per le assicurazioni infortuni, responsabilità civile, grandine, altri rami insieme, due milioni e mezzo per le società che esercitino uno solo tra i rami non specificati) e di una cauzione che è varia secondo i rami. Quanto, alle mutue, esse devono avere un *fondo di garanzia* corrispondente al suddetto capitale richiesto per le società anonime.

b) La esclusione di alcune operazioni assicurative si riferisce a quelle ritenute contrarie ad un sano concetto di previdenza o pericolose per gli abusi cui potrebbero dar luogo; sono infatti vietate le assicurazioni vita a *premio naturale* e le *tontine* (legge 4 aprile 1912, n. 305, art. 22).

c) Si ha un controllo preventivo ed un controllo su la gestione. Quanto al primo, esso consiste essenzialmente nella sottoposizione delle imprese che vogliono esercitare le assicurazioni ad un'*autorizzazione governativa*. Il Governo, con potere discrezionale, decide di accordarla o di rifiutarla, in seguito ad un esame dei vari elementi, in specie tecnici ed amministrativi, presentati dalle varie società richiedenti. Fra questi elementi, la cit. legge del 1923 richiede esplicitamente per le assicurazioni sulla vita: 1° le tavole di mortalità ed invalidità ed il saggio di interesse per il calcolo dei premi e della riserva matematica, con una esposizione dei metodi adottati per tale calcolo; 2° le tariffe dei premi puri e dei premi lordi; 3° le condizioni generali di assicurazione (le cosiddette *condizioni generali di polizza* per le varie specie di contratti).

Quanto agli altri rami, la legge non indica specificatamente quali siano i dati ed i documenti necessari che le società debbono presentare. Ne è derivato qualche dubbio relativamente alle condizioni generali di polizza: queste, per le assicurazioni vita, debbono essere previamente approvate dal Governo, sicchè non possono essere modificate senza il suo consenso; per gli altri rami non è richiesta una particolare approvazione governativa delle suddette condizioni generali di polizza, sebbene siano sottoposte all'esame governativo, sicchè da alcuni si ritiene che la presentazione delle polizze stesse, con gli altri documenti, al Governo, lasci libere le imprese assicuratrici di variarle nei singoli contratti senza una previa approvazione governativa.

d) Si è accennato alla preminenza che, nel campo delle assicurazioni private, ha l'I. N. A. ente pubblico, il quale agisce, istituzionalmente, nel ramo delle assicurazioni sulla vita, salvo, occa-

sionalmente, la gestione di quei particolari rami che gli siano affidati in forza di speciali provvedimenti (per es. assicurazioni marittime contro i rischi di guerra). È però interessato all'esercizio degli altri rami attraverso le società di assicurazioni delle quali possiede la quasi totalità delle azioni.

L'I. N. A. è sorto nel 1912 come istituto di *monopolio* delle assicurazioni vita; ma questo programma iniziale è stato successivamente abbandonato, sicché ora il suddetto istituto ha in confronto delle società private il vantaggio di una partecipazione su gli affari da queste conclusi (per una percentuale che va dal 40 al 10 % di ogni affare, secondo che la società privata sia nel primo o nei successivi decenni dell'autorizzazione governativa ad operare). Ora poichè l'I. N. A. può accogliere o rifiutare la quota di partecipazione che gli è riservata, in tal modo, mentre aumenta la mole dei suoi affari viene anche messo in grado di seguire la gestione delle assicurazioni vita delle società private.

Oltre l'esposto controllo preventivo, il Governo esercita un controllo abbastanza esteso su la gestione delle società e delle mutue assicuratrici, in specie su la costituzione e l'investimento delle riserve tecniche e patrimoniali o a favore degli assicurati, su la compilazione di bilanci secondo un modello stabilito con R. decreto, su la tenuta di particolari scritture contabili. Se risulta la inosservanza degli obblighi cui le società e le mutue suddette sono tenute, può essere vietato il compimento di nuove operazioni e, nel caso di persistente inosservanza, il Governo può disporre la liquidazione, la quale si svolge con una disciplina particolare, diversa da quella che il Codice civile detta per le società commerciali in genere.

Questo rapido quadro della particolare situazione che ha l'attività assicurativa in Italia non sarebbe completo, se non si accennasse anche alle numerose norme *inderogabili* che il nuovo Codice civile detta a tutela degli assicurati per evitare eventuali abusi degli assicuratori, ed alle norme della più volte citata legge del 1923, che concedono un diritto di prelazione a favore degli assicurati su le attività delle imprese assicuratrici. Il primo punto è particolarmente importante per giudicare se il vigente sistema legislativo sia corrispondente alle esigenze di uno sviluppo delle assicurazioni accompagnato da una sufficiente tutela dell'assicurato, considerato generalmente come *parte contraente debole*. Ora l'art. 1932 Codice civile dichiara inderogabili, se non a favore dell'assicurato, molte norme dello stesso Codice, in modo da impedire quelle clausole contrattuali che erano considerate gravose per l'assicurato. È difficile trovare, in tutte le nostre leggi, un

regolamento legislativo di un altro contratto che limiti così fortemente la libertà di stabilire le clausole del contratto nell'intento di proteggere una delle parti.

§ 2. — *Più importanti ipotesi di una nuova disciplina.* — È ovvio che in un campo di attività così complesso si possono prospettare varie ipotesi di disciplina legislativa, dalla statizzazione o nazionalizzazione alla assoluta libertà di azione. Ma la Commissione ha dovuto necessariamente limitare le sue indagini a quelle soluzioni che possono ritenersi fondamentali, omettendo le soluzioni intermedie, che possono agevolmente raggrupparsi intorno alle prime. Ora le soluzioni fondamentali più meritevoli di esame sono le seguenti:

a) statizzazione o nazionalizzazione. Su questa soluzione si parlerà a lungo in seguito;

b) eliminazione di ogni particolare controllo o di ogni ingerenza statale su le assicurazioni private, in modo da ricondurle sotto la disciplina comune delle attività industriali e commerciali. Si tralascia di considerare questa soluzione, poichè la sua realizzazione non risponde alle esigenze dei destinatari di un servizio che non è solo di interesse privato, com'è dimostrato dalle risposte dei competenti interpellati, i quali nella grande maggioranza, anche quando si trattava di rappresentanti di imprese assicuratrici, non hanno sostenuto una soluzione favorevole all'eliminazione di qualsiasi controllo statale. Del resto è opportuno tener presente che la tendenza nei vari paesi, qualunque sia il loro regime politico, è verso un'accentuazione dell'intervento statale, non solo nelle assicurazioni sociali ma anche in quelle private.

Questo intervento si manifesta sia con una particolare disciplina delle assicurazioni private, sia con una maggiore estensione delle assicurazioni sociali, che assorbono una parte delle prime, per esempio quando rendono obbligatorie alcune specie di assicurazioni private. Dell'accennata tendenza è un indice notevole la legge francese del 1938;

c) conservazione del sistema di uno stretto controllo statale, sul tipo di quello oggi vigente in Italia;

d) regolamento delle assicurazioni su la base di una autodisciplina delle parti interessate, sotto però un potere moderatore dello Stato (soluzione corporativa).

§ 3. — *Il sistema vigente è nel suo complesso soddisfacente.* — Le indagini compiute dalla Commissione su la base dei questionari allegati e dei colloqui avuti con persone specialmente competenti in materia assicurativa hanno sostanzialmente avuto per risultato

che il sistema di controllo oggi esistente in Italia deve considerarsi soddisfacente, salvo quanto si dirà appresso per la posizione dell'I.N.A.

Intanto è facile osservare che quello assicurativo è uno dei pochi rami industriali che hanno resistito alle crisi nell'ultimo trentennio: qualche dissesto, in ispecie nel campo delle piccole mutue; ma niente di grave, o di paragonabile ai dissesti bancari di paurosa memoria, o ad altre crisi commerciali. Certo oggi, in questo triste dopoguerra, le imprese di assicurazione debbono affrontare gravi difficoltà, con esercizi generalmente passivi; ma lo stesso accade negli altri rami industriali. Si può anche osservare che se per qualcuna delle industrie italiane è lecito pensare a precedenti errori di impostazione o di gestione (per es., per qualche esagerazione della cosiddetta autarchia), manca ogni fondamento di tal rimprovero alle imprese assicuratrici. Del resto le attuali difficoltà sono oggi indipendenti dalla loro forma giuridica, poichè sono comuni all'I.N.A., alle società per azioni ed alle mutue.

Nè si possono notare diffuse lagnanze degli assicurati per l'insufficienza delle prestazioni assicurative od il costo di queste: si potrà discutere se una statizzazione valga a ridurre le tariffe correlativamente con una riduzione delle spese, ma — se restiamo sul terreno della libertà di esercizio — è da osservare che il controllo del governo evita gli abusi di tariffe, in ispecie nel ramo delle assicurazioni su la vita, e che li evita anche la presenza di un istituto di Stato, il quale può fare, se occorre, opera di calmiera, sia *direttamente* (ramo vita), sia per mezzo delle società di cui possessa tutte le azioni (ramo danni). Ma non risulta che ci sia stato bisogno di tale opera calmieratrice, poichè ha agito in questo senso la concorrenza fra le molte imprese di assicurazione oggi esistenti in Italia. I concordati conclusi fra di esse non hanno avuto lo scopo di elevare le tariffe, ma di impedire la corsa sfrenata per l'acquisizione di clienti, con pericolo della compagine finanziaria delle stesse imprese.

Le lagnanze del pubblico sono invece rivolte — come è noto — contro la introduzione nei contratti di clausole predisposte dall'assicuratore a tutto suo vantaggio. Ma qui si può replicare che il Codice civile del 1942 ha già provveduto ad eliminare questo inconveniente: lo avrà fatto in maniera radicale od ancora inadeguata, ma è problema che non riguarda la forma di esercizio delle imprese di assicurazione.

§ 4. — *Forma giuridica delle imprese.* Data la buona prova data sostanzialmente dall'attuale sistema, si spiega come le persone interrogate dalla Commissione abbiano risposto a grande maggioranza

a favore della sua conservazione. Uno dei quesiti si riferiva alla forma giuridica delle imprese assicuratrici, che — come abbiamo visto oggi — può essere solo quella delle società per azioni (nuova denominazione introdotta dal Codice civile in sostituzione della denominazione «società anonime»). Nessuno degli interrogati ha tenuto conto della introduzione, per effetto del citato Codice del 1942, delle società a responsabilità limitata. Questa forma giuridica è destinata, normalmente, alle imprese di non vaste dimensioni sicchè si potrebbe, a priori, ritenere inadatta alle imprese assicuratrici; ma si deve anche osservare che è ammessa la società a responsabilità limitata anche quando essa abbia un ingente capitale sociale, salvo, quando il capitale superi un milione di lire, l'obbligo di formare il collegio sindacale come sulle società per azioni. Manca dunque una ragione decisiva per escludere in una riforma legislativa, le società a responsabilità limitata; ma è problema di poca importanza pratica. A parte l'omessa considerazione, nelle risposte, del nuovo ordinamento delle società introdotte dal Codice civile del 1942, anche se ci si limita a presupporre come ancora vigente il sistema del precedente Codice di commercio, è notevole che l'attenzione degli interrogati si sia polarizzata intorno alla vecchia questione della superiorità della forma mutua su quella a premio fisso o viceversa. Niente di nuovo è emerso che non fosse già notato e sviluppato nelle antiche polemiche. In conclusione non si contesta l'opportunità che coesistano le società mutue e quelle a premio fisso; anzi qualcuno degli interrogati vorrebbe un ordinamento legislativo che agevolasse la formazione delle mutue; ma, come proposta concreta, è da notare solo quella che porterebbe a richiedere un *fondo di garanzia* per le mutue inferiore al capitale sociale minimo richiesto per le società: infatti oggi — come abbiamo visto — per la legge del 1923, il fondo di garanzia delle mutue è stabilito imperativamente nella stessa misura del capitale sociale delle anonime. È ovvio che la soluzione del problema, su questo particolare punto, è collegata al presupposto che la mutua funzioni *in realtà* secondo i principi propri delle mutue, e cioè che gli assicurati siano tenuti ad adeguare i premi secondo le esigenze della gestione e secondo l'andamento dei sinistri. Presupposto tale adeguamento, perchè diminuirebbe l'importanza del fondo di garanzia, in quanto sarebbero gli stessi assicurati che dovrebbero provvedere ad eliminare le conseguenze di sinistri eccezionali ecc., si comprende come possa apparire ragionevole l'accennata modificazione della legge del 1923; un'altra questione è se l'accennato presupposto in realtà si verifichi in pieno. È opportuno tener presente che il nuovo Codice civile ha modificato

l'ordinamento delle mutue introducendo una particolare categoria di soci finanziatori. Dice infatti l'art. 2548 che l'atto costitutivo può prevedere la costituzione di fondi di garanzia per il pagamento delle indennità, mediante speciali conferimenti da parte di assicurati o di terzi, attribuendo anche a questi ultimi la qualità di socio (con un massimo di cinque voti per ognuno e purchè il numero complessivo dei voti dati ai finanziatori sia inferiore a quello spettante ai soci assicurati).

§ 5. — *Ordinamento dell'I. N. A. — Svolgimento e critiche.* — Come era da aspettarsi, le critiche maggiori sono state fatte alla posizione di privilegio accordata all'I. N. A. dal vigente ordinamento. Prima però di esporre le osservazioni mosse all'attuale sistema e le controdeduzioni che obbiettivamente ad esse potrebbero contrapporsi, sarà opportuno esaminare, meno fuggacemente di quanto non sia già stato fatto in precedenza, la situazione di fatto e di diritto in cui è venuto a trovarsi l'I. N. A. a traverso gli anni e la legislazione che lo concerne.

Come è noto, anteriormente alla legge 4 aprile 1912, n. 305, l'industria assicurativa italiana non era regolata che dal Codice di commercio il quale, assoggettando le imprese assicuratrici alle norme comuni valevoli per le società commerciali, riconosceva in fatto e in diritto il regime di libera concorrenza. Il concetto, successivamente affermatosi, che la funzione dell'assicurazione costituisce un primario interesse di ordine pubblico e che quindi lo Stato ha il dovere da un lato di tutelare la previdenza e, dall'altro, di controllare le ingenti masse di capitali che le compagnie di assicurazione vengono accumulando — portò alla emanazione della nuova legge, la quale introduceva nella legislazione italiana il principio dell'intervento statale nel sistema delle assicurazioni private, mediante l'instaurazione del monopolio delle assicurazioni sulla vita umana e la istituzione di un ente di diritto pubblico cui il monopolio stesso doveva essere affidato.

Senonchè al più rigoroso principio, che ispirava il primitivo progetto, venne apportato, in sede di discussione parlamentare, un emendamento sostanziale per cui, in via transitoria, le compagnie private potevano essere autorizzate a continuare, per la durata di dieci anni, le loro operazioni, purchè rispondessero a diverse condizioni e principalmente a quella di cedere al nuovo ente — l'I. N. A. — il 40 per cento di ogni rischio assunto dopo l'entrata in vigore della legge.

Per effetto delle cessioni del portafoglio effettuate dalle 25 compagnie (10 nazionali e 15 estere) che non intesero avvalersi di detta

facoltà, l'I. N. A. iniziava il 1° gennaio 1913 la sua attività con un apporto di 119.137 contratti per L. 762.789.560 di capitali assicurati. Alla fine dell'esercizio 1922 e cioè allo spirare del decennio di regime transitorio, i contratti ammontavano a 542.622 (di cui 46.649 per cessioni legali) e i capitali assicurati a L. 4.150.394.433 (di cui L. 372.114.028 relative a cessioni legali).

Nel rivedere il precedente ordinamento, il legislatore non poteva non tener conto sia di questa cospicua forza che si era andata costituendo, sia della esistenza delle due grandi compagnie, le *Assicurazioni Generali di Venezia* e la *Riunione Adriatica di Sicurtà*, che con l'annessione delle nuove provincie erano frattanto divenute italiane. Il R. decreto-legge 29 aprile 1923, n. 966 (convertito nella legge 17 aprile 1925, n. 473), si ispirò pertanto ai criteri fondamentali: a) di abolire il monopolio con l'ammissione al libero esercizio, sotto determinate garanzie, delle imprese private; b) di conservare l'I.N.A. affidandogli la funzione di regolatore del mercato assicurativo italiano; c) di obbligare le imprese private alla cessione a favore dell'I.N.A. di una quota parte di ogni rischio assunto.

In applicazione di questi concetti, all'Istituto non solo veniva confermato perciò il carattere di ente di diritto pubblico, ma gli veniva conferita altresì maggiore autonomia e snellezza di funzionamento e più larga libertà negli investimenti patrimoniali.

Più particolarmente — in virtù del citato decreto e successive modifiche, nonchè dello Statuto organico, approvato con R. decreto 20 maggio 1926, n. 533, — il Consiglio di amministrazione dell'Istituto (composto di 14 membri compresi il Presidente, il Direttore generale, i rappresentanti del Ministero del lavoro, del tesoro, dell'industria e commercio e dell'Istituto nazionale di previdenza sociale) è nominato con decreto reale, come pure con decreto reale vengono nominati il Presidente e il Direttore generale.

L'Istituto è autorizzato ad esercitare le assicurazioni sulla durata della vita umana in tutte le loro possibili forme, all'interno e all'estero, con garanzia da parte dello Stato delle polizze emesse. Eccezionalmente però, specie durante la guerra 1915-1918, venne autorizzato ad assumere l'assicurazione e la riassicurazione anche di altri rischi, come quelli della navigazione marittima e dei trasporti, come pure, per effetto del R. decreto-legge 5 aprile 1925, n. 440, a partecipare ad imprese esercenti anche altri rami; facoltà di cui l'Istituto si è avvalso intervenendo, in misura preminente, nella costituzione e nel finanziamento delle società collegate: « Assicurazioni d'Italia », « Praevidentia » e « Fiume ».

Circa la cessione obbligatoria di una quota parte di ciascun rischio assunto dalle imprese nazionali ed estere, che esercitano nel Regno l'assicurazione vita, viene riferito più diffusamente in altra parte di questa relazione.

L'art. 13 del decreto del 1923 elenca i vari modi di impiego delle riserve matematiche e delle disponibilità patrimoniali dell'I.N.A. e cioè: titoli emessi o garantiti dallo Stato; cartelle di Istituti di credito fondiario; annualità garantite dallo Stato; azioni della Banca d'Italia; mutui su polizze o garantiti con prima ipoteca o concessi a Provincie, Comuni e loro Consorzi; immobili; partecipazioni ad altre imprese assicurative; sovvenzioni ad impiegati e salariati dello Stato e di Enti pubblici dietro garanzia delle cessioni di parte degli emolumenti; altre forme autorizzate di volta in volta dal Ministero delle finanze di concerto con quello dell'industria.

Fra le numerose modifiche al decreto del 1923, merita speciale segnalazione la legge 3 giugno 1940, n. 761, per cui degli utili dell'Istituto — detratte le quote destinate alla riserva ordinaria e a quella di garanzia e la percentuale dovuta al Consiglio d'amministrazione e al personale — una metà è devoluta agli assicurati e l'altra metà versata al Tesoro dello Stato.

È fuori di dubbio che, data la natura e l'ordinamento giuridico-economico dell'Istituto, l'azione da esso svolta in passato non ha potuto sottrarsi — come, del resto, quella di ogni ente simile — alla pressione statale, tuttavia non può disconoscersi che il fine precipuo per cui venne istituito, e cioè quello altamente sociale di concorrere a sviluppare lo spirito e la pratica assicurativa, sembra sia stato raggiunto: abbiamo visto che l'Istituto iniziò la sua vita con un portafoglio di circa 120 mila contratti per L. 765 milioni di capitali assicurati; ora alla fine del 1944 — nonostante la eccezionalità dell'ultimo periodo — il solo portafoglio diretto contava oltre 5 milioni di contratti per un ammontare di oltre 34 miliardi di lire.

Una parte di questo lavoro cospicuo sarebbe stato compiuto probabilmente, dalle società private; ma si può anche pensare che l'intervento sul mercato italiano di un forte concorrente quale l'I. N. A. abbia in complesso agito da efficace stimolo per lo sviluppo della previdenza.

Non deve dimenticarsi che le principali critiche sono formulate dalle imprese private di assicurazione; comunque esse contengono argomenti degni di attenzione. Si osserva infatti:

a) che l'I. N. A., come strumento fiscale, non potrebbe mai raggiungere risultati notevoli se non a danno dell'estensione dell'attività assicurativa. In altri termini: o l'Istituto Nazionale delle Assi-

curazioni introduce tariffe basse, per reggere alla concorrenza o per fare opera da calmiera, ed allora non avrà utili rappresentanti somme considerevoli; od eleva le tariffe ed allora manca alla sua funzione di sviluppo della previdenza;

b) che se si considera l'ingente accumulazione di capitali cui si può pervenire per mezzo dell'I. N. A., si presenta il pericolo che il Governo se ne valga per investimenti non ispirati al vantaggio degli assicurati ma di certe contingenti direttive politiche.

Si può obiettare — secondo la Commissione — che l'I. N. A. può rappresentare un utile elemento di equilibrio nel mercato delle assicurazioni, che può anche adempiere a speciali funzioni in determinate circostanze (come è accaduto durante la guerra). Soprattutto non sembra giusto il presupposto — dal quale muove qualche critico — che esso debba essere considerato come strumento fiscale.

Più gravi sembrano invece le critiche alla particolare posizione attribuita all'I. N. A. di fronte alle società private, in ispecie alla cessione obbligatoria della quota di affari che — come si è visto — va dal 40 al 10 per cento. Si osserva che questo provvedimento, se poteva essere opportuno nei primi anni di vita dell'I. N. A. per permettergli di costituirsi rapidamente un considerevole portafoglio, ora costituisce solo un danno ingiustificato per le società private, costrette a cedere, sostanzialmente sottoprezzo, una parte dei loro affari. È stato osservato da una delle persone interpellate che la cessione di una quota parte di tutti i contratti rappresenta un onere tecnico il quale frustra le finalità della riassicurazione, che vuol dire soltanto cessione di quella parte dei rischi eccedenti la possibilità di conservazione di ciascuna compagnia.

Si potrebbe osservare — come in seguito verrà più ampiamente esposto — che la critica presuppone che la cessione obbligatoria abbia solo lo scopo di aumentare il portafoglio dell'I. N. A. Comunque non ci troviamo di fronte ad un elemento fondamentale dell'assetto italiano delle assicurazioni: la eventuale eliminazione o riduzione della cessione obbligatoria di una quota all'I. N. A. potrebbe essere attuata con una piccola modificazione della legge del 1923 sulle assicurazioni. Ed è anche facile provvedere, come si è già fatto in parte dopo la legge del 1923, perchè la cessione obbligatoria non avvenga a condizioni tali da non fare ricuperare alle cedenti nemmeno il costo di acquisizione degli affari ceduti.

§ 6. — *Estensione al ramo danni del sistema seguito per l'assicurazione vita.* — Fra i quesiti posti dalla Commissione ce n'è uno

relativo alla eventuale opportunità della estensione al campo delle assicurazioni contro i danni del sistema seguito per le assicurazioni su la vita, e cioè della creazione di un istituto simile all'I.N.A. È superfluo dire che, date le critiche abbastanza diffuse fra gli interpellati su la situazione creata all'I.N.A., è generalmente avversata la creazione di un analogo istituto per le assicurazioni contro i danni. Ed alla Commissione sembrano degni di seria considerazione gli argomenti che si adducono a favore di questa tesi. Per le assicurazioni vita lo Stato ha lo speciale scopo di stimolare e tutelare la previdenza, come ogni altra attività di risparmio. C'è l'accumulo di ingenti capitali (per la costituzione delle riserve tecniche) da sorvegliare, e c'è una semplicità di liquidazione delle somme assicurate, al verificarsi dell'evento previsto in polizza, che manca nelle assicurazioni contro i danni. Si teme, quanto a quest'ultimo punto, che un organismo statale non abbia l'agilità ed i mezzi che sono messi in opera dalle società private per impedire che le assicurazioni contro i danni tralignino dal loro scopo puramente indennitario. Non sono argomenti decisivi, ma pongono in luce la diversità delle funzioni che organismi statali potrebbero essere chiamati a svolgere rispetto ai vari rami di assicurazione. Essi inoltre presuppongono che non si estenda il campo delle assicurazioni *obbligatorie*: se questa estensione si verificasse, se, per es., si rendesse obbligatoria l'assicurazione contro la grandine o contro la responsabilità automobilistica, potrebbe ripresentarsi il problema della opportunità di far funzionare accanto alle società private un istituto di Stato; e forse si ripresenterebbe una situazione analoga a quella che si aveva quando l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni era esercitata da società private e da un ente pubblico. Infatti allora accadeva che, nel campo dell'assicurazione obbligatoria degli infortuni degli operai, i rischi più gravi erano rifiutati od assunti ad altissimi premi dalle Società, sicchè veniva a determinarsi un afflusso dei peggiori rischi verso l'istituto statale, ragione non ultima della introduzione del monopolio in questo campo. Ma, fuori dal campo delle assicurazioni obbligatorie, oggi le assicurazioni contro i danni, con l'ordinamento legislativo vigente, funzionano soddisfacentemente, tanto più che si potrebbe, occorrendo, fare opera di moderazione e di calmiera per mezzo delle società di assicurazione per azioni nelle quali l'I. N. A. possiede la totalità o gran parte del capitale sociale (« Assicurazioni d'Italia », « Fiume »).

§ 7. — *Proposte di obbligatorietà per alcuni rami delle assicurazioni private.* — Si è accennato alla ipotesi delle assicurazioni obbli-

gatorie. Di queste si dovrebbe parlare nel campo delle assicurazioni sociali, argomento estraneo alla nostra Commissione; ma c'è un argomento che si potrebbe dire di competenza comune, e cioè l'eventuale passaggio, per qualche ramo assicurativo, dalla libertà alla obbligatorietà di assicurazione. In astratto, dato lo scopo di previdenza delle assicurazioni e l'interesse pubblico che è ad esse connesso, si potrebbe pensare ad una larga estensione della obbligatorietà: per es.: per l'incendio, per la grandine, per la mortalità del bestiame. Ma finora il problema ha assunto una particolare rilevanza nel campo delle assicurazioni della responsabilità civile automobilistica. Qui infatti non si tratta tanto di stimolare e tutelare lo spirito di previdenza di colui che è sottoposto ad un particolare rischio di responsabilità patrimoniale, quanto di tutelare i terzi. In altri termini, lo Stato non si preoccupa che l'automobilista Tizio provveda a disporre dei mezzi finanziari occorrenti perchè gli riesca meno grave l'onere della responsabilità nel caso di sinistri subiti dalle persone trasportate od investite; ma si preoccupa che i danneggiati non si trovino di fronte ad una persona che, anche se legalmente responsabile, sia insolvente. Questa esigenza di una tutela generale del pubblico spiega l'urgenza di speciali provvedimenti legislativi intesi appunto a rendere obbligatoria questa forma. A questo proposito giova ricordare che nel triennio precedente la guerra l'Istituto internazionale di diritto privato, istituito a Roma, aveva intrapreso studi, le cui conclusioni sono a favore della obbligatorietà della assicurazione suddetta per lo meno per quel che si riferisce alla circolazione internazionale degli autoveicoli. Si noti che della Commissione nominata dall'Istituto suddetto facevano parte rappresentanti dell'Italia, dell'Inghilterra, della Francia, della Germania, della Spagna, della Svizzera, della Jugoslavia, della Camera di Commercio internazionale di Parigi, dell'Unione internazionale di costruttori di automobili, dell'Automobile Club internazionale e della Commissione dei trasporti e delle comunicazioni delle Società delle Nazioni. Le persone interrogate dalla Commissione hanno generalmente ritenuto opportuna l'imposizione della assicurazione automobilistica, ma con esclusione di una gestione monopolistica, d'accordo in questo con le conclusioni della Commissione dell'Istituto di diritto internazionale di Roma. Da qualcuno si prospetta però la convenienza di limitarla ai pubblici servizi automobilistici.

§ 8. — *Liquidazione coatta amministrativa.* — Si è notato che il controllo dello Stato su le imprese assicuratrici può arrivare fino alla liquidazione coatta amministrativa. Questa, applicata inizialmente

alle sole assicurazioni su la vita (R. decreto-legge 29 aprile 1923) fu poi estesa anche agli altri rami (R. decreto-legge 4 gennaio 1925). Parve un buon mezzo di tutela degli interessati, tanto che, con modificazioni non radicali, fu introdotto anche nella legge bancaria del 1936. Esso aveva tuttavia fatto sorgere gravi questioni su la possibilità di una coesistenza della comune procedura fallimentare e di quella della liquidazione coattiva. La nuova legge sul fallimento (R. decreto 16 marzo 1942, n. 267), ha dettato norme generali (art. 194-215) che valgono ad integrare ed a chiarire quelle delle leggi speciali le quali prevedono la liquidazione coatta amministrativa. Secondo queste norme generali, al fallimento dovrebbe essere sempre sostituita la speciale procedura amministrativa: questo sistema si è dimostrato vantaggioso per gli assicurati e per le imprese, anche perchè comprende — nel nostro campo — una serie di misure atte ad impedire la disgregazione del portafoglio, obiettivamente considerato. Nessuna delle persone interrogate ha mosso delle critiche a questo sistema, che pure costituisce un elemento importante della nostra disciplina.

§ 9. — *Regolamento della concorrenza e disciplina degli agenti di assicurazione.* — La Commissione ha considerato che al problema generale dei requisiti per la formazione e per la gestione delle imprese assicuratrici si connettono quelli, più particolari, del regolamento della loro concorrenza e della disciplina degli agenti di assicurazione.

a) *Regolamento della concorrenza.* — Si noti che quello delle assicurazioni è uno dei pochissimi campi in cui si sia sentito il bisogno di una particolare disciplina. Infatti, a norma della legge 3 giugno 1940, n. 761: 1° è vietato di abbuonare, direttamente o indirettamente, all'assicurato od al contraente, in tutto od in parte la provvigione di acquisto; 2° è vietato agli assicuratori di ammettere o di effettuare distrazioni di contratti. Il caso più importante di distrazione previsto dalla legge si ha quando venga sospeso il pagamento dei premi di una polizza vita e, nei sei mesi che precedono o nei nove mesi che seguono la scadenza del primo premio rimasto insoluto, venga conclusa presso un'altra impresa assicuratrice una nuova assicurazione su la vita della stessa persona.

Le persone interrogate su questa disciplina non si sono mostrate, generalmente, contrarie; ma hanno spesso manifestato il loro scetticismo su la sua efficacia pratica. Qualcuno ha osservato che forse un migliore risultato si potrebbe ottenere quando si stabilisse che spetta all'assicurato un valore di riscatto fin dai primi anni dell'assicurazione,

poichè in tal caso l'assicuratore correrebbe il rischio di dover pagare all'assicurato, in seguito al riscatto, una somma in realtà non incassata. Ma il rimedio sarebbe probabilmente troppo radicale e potrebbe, a sua volta, provocare altri inconvenienti. Si noti comunque, per giudicare della opportunità della citata legge del 1940, che oggi, nel nuovo Codice civile del 1942, sono contenute alcune norme generali (art. 2595-2601) su la disciplina della concorrenza.

b) Disciplina degli agenti di assicurazione. — Non risulta dalle indagini la necessità di innovazioni in questo campo, in cui si è avuta recentemente una notevole attività normativa. Si allude all'accordo economico collettivo stipulato il 5 luglio 1939 fra la Federazione delle imprese assicuratrici e la Federazione degli agenti di assicurazione e del credito; ed al nuovo Codice civile, che contiene una disciplina degli agenti in genere (art. 1742-1753) ed una norma particolare, ispirata alla tutela degli assicurati, nell'art. 1903. In sostanza, oggi si devono distinguere le agenzie vere e proprie, che costituiscono delle imprese autonome, e le cosiddette « agenzie in economia » che fanno parte dell'impresa assicuratrice.

Nell'una e nell'altra ipotesi, possono aversi agenti i quali hanno il potere di concludere i contratti di assicurazione nonchè più o meno estesi poteri di rappresentanza, ed agenti i quali sono sforniti di tali poteri. Ma la legge — nè in Italia nè all'estero — non ha risolto, forse perchè una soluzione rigida è impossibile, il grave problema che sorge in questo campo: fino a qual punto l'assicuratore è responsabile per l'attività svolta dall'agente nei confronti dell'assicurato? Si accenna — fra le altre — alle questioni su le risposte ai questionari suggerite o consigliate dagli agenti, mentre a norma di polizza dovrebbero essere opera diretta dell'assicurato, su alcune circostanze del rischio comunicate all'agente e non all'assicuratore. Sono in contrasto due esigenze: quella dell'assicuratore, di fondarsi su ciò che egli in realtà conosce o può conoscere, e quella dell'assicurato, sorpreso qualche volta nella sua buona fede da agenti poco scrupolosi o non esperti. Per ora giurisprudenza e dottrina cercano gli argomenti delle soluzioni nelle norme di diritto comune: e lo stesso nuovo Codice civile, che pure ha abbondato — come si è visto — in norme di particolare tutela degli assicurati, si è astenuto dal dettare una norma particolare per dirimere le accennate questioni. La difficoltà di trovare una norma adeguata sta nel pericolo che, per tutelare gli assicurati di buona fede, si favoriscano quelli di mala fede e si rendano facili gli accordi maliziosi fra agente ed assicurati a danno delle imprese assicuratrici.

§ 10. — *Il sistema di controllo previsto dalla legge.* — Si è osservato che si potrebbe pensare ad una disciplina delle assicurazioni fondata, anzichè sul sistema del controllo statale attuato in Italia, su di un sistema analogo a quello della legge francese del 14 giugno 1938. La si ricorda fra le altre leggi straniere — poichè attua un singolare sistema di autodisciplina e di controllo governativo. Infatti essa prevede:

a) l'autorizzazione governativa preventiva delle nuove imprese di assicurazione, simile a quella italiana;

b) la conclusione di accordi professionali fra le imprese, con la facoltà del Governo di renderli obbligatori anche per le minoranze dissidenti. Gli accordi si riferiscono ad interessi comuni delle imprese, ai rapporti con gli agenti, alle condizioni generali dei contratti. Ma resta — come regola generale — la libertà per le singole imprese di stabilire le tariffe, salvo per alcuni rami (vita, operazioni di capitalizzazione, ecc.). Tuttavia anche in questo campo (delle tariffe) è prevista per eventi eccezionali (per es. un'importante e rapida variazione nel livello dei prezzi) la facoltà governativa di rendere obbligatoria, per un periodo massimo di due anni, per tutti gli assicuratori una disciplina generale delle tariffe che raccolga l'adesione di due terzi degli assicuratori francesi interessati. Nella stessa legge sono regolate le cessioni di portafoglio e le fusioni fra imprese assicuratrici con finalità analoghe a quelle della legge italiana, sebbene con modalità diverse.

La Commissione non crede che questo sistema raggiunga, almeno in tempi normali, un più penetrante ed efficace controllo governativo di quello previsto dalla legge italiana.

I vantaggi dell'autodisciplina si sarebbero forse raggiunti nel nostro paese con una effettiva applicazione della organizzazione corporativa. Caduta questa, ed in attesa che si stabilisca — se si stabilirà — una rappresentanza legale delle categorie di produttori, funzionano (sembra abbastanza bene) gli accordi liberi fra gli enti assicuratori. Ma l'esempio francese va additato come tentativo di una fusione fra disciplina corporativa e controllo statale nel campo delle assicurazioni.

Il problema della statizzazione e del monopolio delle assicurazioni private.

§ 11. — *Svolgimento storico del regime italiano vigente.* — Come è stato già accennato, fino al 1912, l'esercizio delle assicurazioni private non era regolato, nella nostra legislazione, da una legge organica spe-

ziale: solo l'aspetto privatistico del rapporto assicurativo era disciplinato dal Codice di commercio e relativo regolamento, che — per la loro stessa natura — nessuna limitazione ponevano al principio della libera concorrenza.

Nel giugno 1911 l'on. *Nitti* presentò un progetto di legge il quale prevedeva la istituzione di un ente statale, autonomo e a tipo industriale, cui doveva essere affidato il monopolio assoluto di tutte le forme di assicurazione sulla durata della vita umana, consentendo alle compagnie private la sola prosecuzione dei contratti in corso.

Il progetto dette luogo a lunghe e appassionante discussioni, in seno e fuori il Parlamento; fra tanta discordanza di pareri, emerse alla fine la opportunità di temperare il regime di monopolio proposto e di concedere alle compagnie un congruo periodo di tempo perchè ad esso potessero convenientemente prepararsi. Le nuove norme approvate e contenute nella legge 4 aprile 1912, n. 305, autorizzavano infatti le compagnie esistenti a continuare le loro operazioni per un periodo massimo di dieci anni, a condizione però di cedere all'istituendo ente statale il 40 per cento di ciascun rischio assunto dopo l'entrata in vigore della legge (1° gennaio 1913) e di impiegare in titoli di Stato o garantiti dallo Stato la metà dei premi riscossi. Allo scadere dei dieci anni, due soluzioni si prospettarono teoricamente possibili: o ripristinare in pieno il primitivo progetto *Nitti*, con l'adozione del monopolio assoluto da parte dell'I.N.A., o tornare al precedente sistema di libertà incondizionata. Senonchè non potevasi trascurare la situazione di fatto che nel frattempo si era venuta creando e cioè l'esistenza, da un lato, dell'I.N.A. (con i 4 miliardi di capitali assicurati e i 650 milioni di riserve matematiche che ormai aveva accumulato) e, dall'altro, di due potenti compagnie le quali, con l'annessione delle nuove provincie, erano divenute italiane.

Il R. decreto-legge 29 aprile 1923, n. 966, adottò pertanto una soluzione intermedia intesa a contemperare le imprescindibili esigenze derivanti da siffatta particolare condizione di cose: ripristinò cioè il regime di libera concorrenza fra compagnie private e l'I.N.A., ma attribuì a quest'ultimo — cui in aggiunta alla caratteristica di azienda industriale, venne confermata quella di ente statale — le funzioni di propulsore e, nello stesso tempo, di moderatore del mercato assicurativo italiano.

Dall'intreccio della sua peculiare struttura industriale, destituita da finalità speculative, e del suo carattere statale, derivò l'I.N.A. alcune prerogative (garanzia delle polizze da parte del Tesoro, cessione da parte delle compagnie di una percentuale dei rischi assunti) senza le quali sembrò che il duplice compito assegnatogli non avrebbe potuto

assolvere: affiancare e rendere efficiente la vigilanza delle imprese private da parte degli organi governativi ad essa preposti, mediante la raccolta e la elaborazione dei dati e degli elementi necessari; convogliare a servizio dello Stato, per il conseguimento dei suoi fini di pubblico interesse, la ingente massa del pubblico risparmio di cui sarebbe venuto a disporre.

La revisione dei principi economici base della vita delle nazioni, che inevitabilmente consegue dai rivolgimenti politici e sociali che succedono ai grandi conflitti, ha riportato sul tappeto, in Italia e in quasi tutti gli Stati europei, la dibattuta questione della nazionalizzazione dei settori di maggiore interesse nazionale e, fra questi, dell'industria delle assicurazioni private.

Prima di entrare ad esaminare più particolarmente lo stato della questione quale si presenta in Italia, potrà riuscire utile accennare, sia pur brevemente, in quale maniera il problema sia stato risolto o avviato a soluzione in quegli Stati europei in cui esso è già stato oggetto di un esame concreto da parte del rispettivo governo.

§ 12. — *La nazionalizzazione nei principali stati europei. — Francia.* — La nazionalizzazione dei più importanti settori della vita economica nazionale, fra cui l'assicurazione, è stata approvata — come è noto — dal Gabinetto Gouin, succeduto a quello De Gaulle nel gennaio del corrente anno.

In data 17 marzo u.s. veniva infatti approvato un progetto di nazionalizzazione delle compagnie di assicurazione presentato dal Ministro per le finanze sig. André Philip, secondo il quale le undici compagnie francesi che incassano la cifra più ingente di premi dovrebbero essere nazionalizzate. Le altre dovrebbero essere trasformate in mutue; mentre che le Compagnie straniere — salvo accordi internazionali — sarebbero escluse dal provvedimento.

Le imprese nazionalizzate — secondo il progetto — conserverebbero il loro carattere di società commerciali, ma sarebbero rette da Consigli di Amministrazione di elezione governativa.

Gli azionisti, in cambio delle loro azioni, riceverebbero dei titoli beneficiari negoziabili e riscattabili dallo Stato in 50 anni sui quali verrebbe annualmente distribuito un dividendo, non inferiore a quello distribuito per l'anno 1944.

Agli assicurati verrebbe garantita la partecipazione agli utili; agli impiegati il rispetto dei diritti acquisiti con i contratti di lavoro in vigore; agli agenti verrebbe consentito di esercitare le loro funzioni in base ai contratti di nomina.

(Per quanto riguarda la riassicurazione, il progetto prevede la istituzione di una cassa centrale, di carattere commerciale, dotata di autonomia finanziaria e posta sotto l'autorità e il controllo del Ministero delle finanze).

Non sono mancate critiche al progetto, in relazione alle sue ripercussioni sia nell'interno del Paese, che nel campo internazionale. Si teme in sostanza che l'economia nazionale non ritragga alcun beneficio dalla riforma e che quasi sicuramente l'assicurazione, controllata dallo Stato, finirà con l'essere molto più cara di quella non sottoposta all'intervento dei pubblici poteri. Nel campo internazionale, poi si prevede un indebolimento dell'attività assicurativa francese all'estero ed una concorrenza più aspra delle compagnie straniere.

Cecoslovacchia. — La Cecoslovacchia è stata la prima Nazione che abbia adottato una politica di nazionalizzazione dell'industria nazionale, dopo la cessazione delle ostilità in Europa. Il relativo decreto del Presidente della Repubblica è stato infatti emanato nel maggio 1945 ed in esso sono contemplate anche le compagnie d'assicurazione, il lavoro delle quali sarà diretto da un Consiglio, di istituzione governativa, il quale avrà il compito di attuare integralmente in questo campo il piano di nazionalizzazione, ivi compresa la liquidazione delle compagnie tedesche.

Gran Bretagna. — Il governo laburista, com'è noto, sta attuando una politica di nazionalizzazione nei settori chiave della vita economica inglese. Il programma contempla però soltanto le assicurazioni sociali, mentre che le società private di assicurazioni inglesi (le quali cercano di sfruttare la situazione determinatasi in Europa in seguito alla limitazione dell'attività delle Compagnie tedesche, che non possono operare all'estero) non saranno nazionalizzate. Ecco, secondo i giornali d'oltre Manica, una parte delle dichiarazioni che Sir Stafford Cripps ha fatto in occasione della seconda lettura del progetto di *bill* sugli statuti delle assicurazioni marittime, aeronautiche e trasporti terrestri. «Scopo principale dell'*Assurance Companies Bill* è di mettere in risalto la stabilità e la sicurezza del mercato britannico delle assicurazioni, non soltanto per i detentori inglesi di polizze di assicurazione, ma anche per coloro ai quali l'Inghilterra procura questo servizio nel mondo intero. Il Governo non ha nessuna intenzione d'intervenire nel libero funzionamento dell'impresa privata nel campo delle assicurazioni, salvo in misure limitate nel caso in cui le compagnie di assicurazione in Inghilterra potessero essere chiamate in causa dalle proposte relative all'assi-

curazione sociale personale e degli infortuni nell'industria. Il Governo desidera che l'assicurazione, nel futuro come in passato, sia considerata dal punto di vista internazionale come un'industria a carattere internazionale ».

Iugoslavia. — Secondo notizie da fonte britannica, il commercio e l'industria della Jugoslavia sarebbero state nazionalizzate per il 75 per cento. Non risulta se anche l'industria assicurativa sia stata colpita dalle leggi di nazionalizzazione, ma, data l'ampiezza del provvedimento, è assai probabile che anche il settore dell'assicurazione privata sia stato incluso nella percentuale suddetta.

Belgio. — Un primo progetto di monopolio delle assicurazioni risale, nel Belgio, alla metà del secolo XIX, ma, fondato su ragioni d'ordine esclusivamente fiscale, ben presto naufragò. Una seconda proposta riguardante l'assicurazione incendi, infortuni, vita e rischi diversi, venne presentata nel 1936 ma non ebbe miglior esito, nè risulta che recentemente siano in elaborazione iniziative del genere.

Svizzera. — Ad eccezione dell'assicurazione degli immobili contro gl'incendi, che è obbligatoria ed esercitata in regime di monopolio da Istituti cantonali a carattere mutualistico, in Svizzera la questione della estensione del monopolio ad altre forme di assicurazione non sembra che interessi la opinione pubblica.

U.R.S.S. e Uruguay. — Questi sono i soli paesi in cui sia stato attuato integralmente il monopolio di Stato delle Assicurazioni: nella prima, in forza di un decreto del 1° dicembre 1918 (successivamente modificato e ampliato) per il quale il servizio d'ogni forma di assicurazione è affidato al *Gosstrackh*, cioè alla Direzione generale delle assicurazioni di Stato presso il Commissariato del popolo alle Finanze; nel secondo, in forza di leggi del 1911 e 1926 che attribuiscono al anco de Seguros del Estado, che funziona come impresa privata autonoma, l'esercizio del monopolio, riservando al Tesoro l'80 per cento degli utili realizzati.

Bulgaria. — L'attuale governo bulgaro, che regge il Paese dal 9 settembre 1944, dichiarò il 17 settembre 1944, di voler istituire il monopolio di Stato per tutti i rami d'assicurazione. Ciò è ormai un fatto compiuto con l'emanazione del decreto n. 143, pubblicato sul *Giornale ufficiale* del 27 giugno 1946. Il decreto stabilisce che l'assicurazione è un monopolio di Stato e che tutte le polizze dovranno essere emesse soltanto

dall'Istituto per l'Assicurazione di Stato. L'Istituto accoglierà le proposte d'assicurazione presentate dagli agenti secondo il solito sistema, ad eccezione di pochi rami per i quali è prevista la forma obbligatoria.

Tutte le compagnie private saranno rilevate dall'Istituto, a partire dalla data di pubblicazione del decreto. Tutte le attività e passività, diritti e responsabilità, passeranno all'Istituto, ma i possessori di azioni riceveranno il valore nominale dei loro titoli. Qualora il rimborso di tale valore dovesse effettuarsi dopo oltre un anno, è previsto il pagamento degli interessi. Il pagamento sarà effettuato a mezzo della Banca Agricola di Bulgaria ed i possessori delle azioni potranno esercitare il loro diritto alla compensazione entro tre anni. I direttori delle compagnie d'assicurazione dovranno convocare l'assemblea annuale dei soci entro il 30 giugno 1946 per svolgere una relazione sulle operazioni dell'esercizio 1945.

Le compagnie di riassicurazione non sono contemplate dal decreto, ma potranno continuare le loro operazioni sotto il controllo dell'Istituto per l'Assicurazione di Stato il quale invierà dei delegati presso i loro uffici contabili. Le compagnie aventi degli uffici di riassicurazione sono autorizzate a trasformarli in compagnie di riassicurazione.

L'Istituto per l'Assicurazione di Stato sarà amministrato da: a) un Consiglio d'Amministrazione, composto di un rappresentante per ciascuno dei Ministeri delle Finanze, Agricoltura, Salute Pubblica e Politica Sociale; un rappresentante della Banca Nazionale, due dell'Università di Stato, un amministratore delegato, due sostituti e i direttori dell'Istituto. L'amministratore delegato è anche il Presidente; b) un Consiglio di Direzione, composto dall'amministratore delegato, di due sostituti dell'amministratore e dei direttori - l'amministratore delegato e i suoi sostituti sono nominati con decreto governativo, sentito il parere del Ministro per le Finanze; i Direttori sono nominati dagli amministratori; c) un Consiglio di Revisione, composto di un rappresentante della Camera dei Contabili, uno dell'Istituto degli Attuari ed uno dell'Istituto dei Revisori. L'Istituto per l'Assicurazione di Stato redigerà una relazione annuale ed il bilancio sarà pubblicato sul *Giornale ufficiale*, previa approvazione da parte del Governo.

Ogni ramo d'assicurazione ha una propria autonomia finanziaria, con proprie riserve di contratto e generali. In via supplementare l'Istituto costituirà un fondo generale di riserva, un fondo di garanzia ed un fondo di emergenza per fronteggiare le situazioni dei singoli rami. Il decreto stabilisce che i fondi dell'Istituto dovranno essere investiti in: a) titoli dello Stato e garantiti dallo Stato, prestiti coperti da tali

titoli per un importo non superiore all'80% del prezzo di mercato; b) titoli emessi dalla Banca Ipotecaria di Bulgaria; c) prestiti su polizza; d) ipoteche; e) beni immobili; f) depositi presso banche pubbliche e presso l'Unione delle Banche Popolari. Gli utili di ciascun ramo sono così distribuiti:

il 10% alla riserva generale; il 20% al fondo di riserva del ramo; nel ramo vita, un altro 20% per i serviti sanitari. Nell'assicurazione sulla vita ciò che resta sarà diviso in parti uguali fra il fondo per i servizi sanitari ed il Tesoro; nel ramo incendi, ciò che resta sarà interamente depositato sul « fondo incendi ».

L'Istituto e le sue polizze sono esenti da qualsiasi tassa, diritto e bolli; per le assicurazioni sulla vita, infortuni e malattia non è dovuta alcuna imposta sugli utili che non superino i 100.000 leva. I consigli di amministrazione e di direzione dell'Istituto sono stati già nominati e hanno già iniziato il lavoro di organizzazione. Resta ancora da stabilire se saranno mantenuti i trattati di riassicurazione attualmente in vigore. Il problema sarà risolto nel prossimo futuro.

Tenuto presente il quadro sopra esposto il quale — per quanto forzatamente riassuntivo e incompleto — è sufficiente a dare un'idea sintetica della posizione presa dai diversi Paesi d'Europa di fronte a questo scottante problema, sembra possa affermarsi, anticipando in parte le conclusioni che la Commissione riferirà in seguito, che la giustificazione di un regime monopolistico delle assicurazioni private, là dove è stato attuato o si progetta di attuarlo, debba farsi risalire o a ragioni politico-sociali o a finalità fiscali. Nel primo caso, saranno gli organi competenti che dovranno vagliare la opportunità pratica e contingente della istituzione a seconda delle correnti che prevarranno nel Paese; nel secondo caso sembra possa escludersi che lo scopo di procurare mezzi finanziari allo Stato, legittimi la soppressione in questa industria della libera concorrenza e compensi la perdita dei benefici che da essa derivano.

§ 13. — *Monopolio e libera concorrenza: motivi pro e contro.* — In Italia, il problema del monopolio e della libera concorrenza dell'industria assicurativa privata, dopo il vivace pubblico dibattito che precedette e seguì immediatamente la emanazione del decreto 29 aprile 1923, parve relativamente sopito; in effetti non cessò mai di appassionare studiosi e interessati della materia.

Sono noti i principali argomenti addotti in passato a sostegno dell'una e dell'altra tesi: essi, oltre a riprodurre le classiche concezioni

delle opposte dottrine economiche, consistevano sostanzialmente nei seguenti punti:

1° L'industria assicurativa, mentre ha bisogno di capitali limitati, consente il formarsi d'ingenti disponibilità finanziarie: è interesse, anzi dovere, dello Stato controllare questa forza e impiegarla per il raggiungimento dei suoi fini;

2° Il risparmio, che è la fonte prima delle assicurazioni private, è una forza sociale ed economica di così essenziale importanza per l'avvenire della Nazione, che lo Stato deve intervenire direttamente per tutelarne scrupolosamente il rispetto e sottrarlo alla speculazione privata;

3° Caratteristica delle assicurazioni, specie sulla vita, è l'esercizio di operazioni a lunga scadenza, esse pertanto richiedono la massima fiducia non solo sulla solidità, ma anche sulla longevità della impresa: lo Stato solo quindi può offrire questo duplice affidamento e dare il maggiore impulso allo spirito previdenziale dei cittadini;

4° Lo Stato monopolizzatore dell'assicurazione privata offre la più sicura garanzia d'imparzialità e obiettività nell'amministrazione dei contratti e specialmente nella liquidazione dei sinistri;

5° L'accentramento in una sola Azienda, specie se statale, realizzerà una notevole economia nelle spese generali e potrà destinare alla riduzione delle tariffe quei mezzi che abitualmente, con inutile dispendio per gli assicurati, vengano impiegati nella gara delle provvigioni, nella propaganda, nella reciproca denigrazione delle Compagnie.

I fautori del regime di libera concorrenza oppongono:

1° Il controllo statale del pubblico risparmio e delle ingenti disponibilità finanziarie accumulate dalle imprese private di assicurazione è doveroso, mentre però non potrà mai attuarsi una efficace tutela ove si confondano nello Stato le funzioni e gli scopi del controllore e insieme quelli di gestore dell'industria assicurativa, la possibilità di impiegare le riserve e le attività patrimoniali — che dovrebbero rimanere intangibile garanzia degli assicurati — per il conseguimento di finalità contingenti e politiche, può ingenerare sospetti e diffidenze che inaridirebbero lo spirito di previdenza;

2° La caratteristica psicologica dell'assicurazione privata è la volontarietà dell'atto: la sola obbligatorietà di servirsi di un unico ente, specie se statale, rappresenta una costrizione alla libertà del risparmiatore e costituisce un ostacolo alla attuazione della spontanea disposizione previdenziale;

3° Il noto principio per cui l'accrescimento di un'Azienda diviene antieconomico ove superi determinate dimensioni, troverà piena con-

ferma nell'accentramento in un unico ente di tutte le imprese esercenti l'assicurazione privata in Italia e non potrà non essere mastodontico se si tiene presente il portafoglio delle compagnie stesse, le rispettive organizzazioni, il personale ecc. D'altra parte la uniformità dei sistemi tecnici, produttivi e amministrativi, la inevitabile fiscalità e burocratizzazione, la impossibilità di resistere a pressioni elettorali e di parte, torrà ogni snellezza all'industria e annullerà le economie realizzabili in teoria;.

4° L'esperienza dimostra che — salvo rarissime eccezioni — lo Stato non è adatto ad esercitare industrie e commerci, poichè diverse istituzionalmente sono le sue funzioni, incapaci mentalmente i suoi funzionari: il difetto si aggraverebbe sensibilmente nel campo assicurativo ove è indispensabile spirito di iniziativa, responsabilità diretta, adattamento a condizioni di economia, di costumi, di situazioni che variano continuamente di tempo in tempo, di luogo in luogo;

5° La esasperazione di una sleale e dispendiosa lotta fra le compagnie private può essere evitata da una bene intesa vigilanza governativa; ma sarà sempre e solo la libera concorrenza che affinerà i sistemi e perfezionerà la tecnica e potrà così attuare l'auspicabile miglioramento delle condizioni offerte all'assicurando; per contro in un sistema monopolistico, specie se statale, le esigenze del bilancio porteranno fatalmente (come è avvenuto in tutti i monopoli statali) ad un aumento dei prezzi cui, per reazione, conseguirà una rarefazione di affari.

§ 14. — *Conclusioni prevalentemente contrarie ad ogni forma di monopolio.* — Questo lo stato della controversa questione, dal punto di vista della legislazione e della dottrina, allorchè la Commissione iniziò i suoi lavori.

I questionari rivolti all'Associazione Nazionale delle Imprese Assicuratrici e a numerose personalità che, per i loro studi e la loro posizione nel campo assicurativo italiano, davano maggiore affidamento di competenza specifica in materia, ebbero lo scopo di accertare principalmente se per l'esercizio dell'assicurazione privata risultasse o meno una sicura preferenza, e per quali ragioni, a favore dell'uno o dell'altro dei tre sistemi di cui appresso:

- 1° monopolio (statale o no);
- 2° libera concorrenza fra compagnie private;
- 3° libera concorrenza temperata dalla coesistenza di una o più imprese favorite da particolari privilegi.

Evidentemente le tre ipotesi possono prospettarsi per ogni ramo dell'assicurazione privata, ma praticamente è risultato che l'interesse di gran lunga maggiore è assorbito dall'assicurazione vita.

Occorre subito notare che il responso, nella sua grande maggioranza, si è palesato contrario a qualunque forma di monopolio, specie se statale: l'assicurazione — si afferma — è nata e si è sviluppata coi criteri di un *rapporto fiduciario* che presuppone quella larga facoltà di scelta evidentemente inattuabile in un regime monopolistico; d'altra parte la stessa tecnica assicurativa, fondata sulla maggiore ripartizione dei rischi, non potrebbe trovare il necessario equilibrio nell'accentramento in un unico ente.

Addirittura deprecabile poi sarebbe il monopolio statale ove fosse introdotto per fini fiscali (e se anche non fosse istituito a questo scopo finirebbe per secondarlo) perchè lo Stato, indotto da necessità di bilancio, sarebbe fatalmente portato a sostituire i premi tecnici con premi politici, ciò che causerebbe una accentuazione dei costi ed una conseguente minore penetrazione previdenziale. Comunque l'esperienza dimostra che i grandi istituti monopolistici si comportano sempre e dovunque come pessimi contribuenti e non farebbe certo eccezione l'Italia ove chissà per quanto tempo ancora l'assicurazione continuerà a lavorare in perdita. L'obbiettivo fiscale che si propone lo Stato potrà indirettamente essere raggiunto col miglioramento del benessere della collettività, quale potrà conseguire da una più estesa pratica assicurativa e non assorbendo ipotetici utili industriali, certo inferiori al mancato introito delle imposte oggi dovute dalle imprese private.

Indipendentemente da contingenti particolari fini fiscali che possa perseguire il Governo mediante il regime di monopolio (sistema che qualcuno non ha esitato a definire iniquo e immorale), è stato poi osservato che un ente monopolistico di Stato o direttamente dipendente dallo Stato non potrebbe o non saprebbe sottrarsi a pressioni politiche e quindi finirebbe col divenire strumento della politica finanziario del governo: a prescindere pertanto dalla instabilità della stessa per il fluttuare dei partiti che possano succedersi al potere, ne conseguirebbe che le riserve sarebbero impiegate per fini diversi da quelli per cui vennero costituite, — cioè a tutela dei diritti degli assicurati — e che alle garanzie economiche e tecniche proprie dell'assicurazione, verrebbero sostituite garanzie di carattere politico, che non sono le più indicate a dare duratura sicurezza al risparmio assicurativo.

Le più evidenti conseguenze del regime monopolistico nel mercato interno sarebbero, oltre l'inasprimento delle tariffe per l'inevitabile maggior costo delle gestioni statali o parastatali, lo sconvolgimento

antieconomico di tutta l'attuale organizzazione centrale e periferica basata su di una tecnica di concorrenza necessariamente agli antipodi con quella monopolistica e la sospensione, per un tempo più o meno lungo, di tutte le pratiche di ordinaria amministrazione nei confronti degli assicurati. Comune poi in tutti gli antimonopolistici è la preoccupazione per il grave turbamento che il sistema unitario arrecherebbe nella massa impiegatizia; tuttavia mentre alcuni sostengono che dal monopolio deriverebbe la necessità di un licenziamento in massa dei lavoratori che risulterebbero esuberanti, altri prevedono invece che la enorme impalcatura burocratica che verrebbe a crearsi, imporrebbe un forte aumento di personale. I primi prospettano il pericolo di un aggravamento della disoccupazione, o del mantenimento in servizio d'impiegati inoperosi; i secondi l'aumento delle spese generali.

Nel mercato estero è unanime la previsione della chiusura di ogni frontiera alla nostra industria assicurativa che, invece, fino alla seconda guerra mondiale, è stata grande esportatrice di servizi con corrispondente apporto alla bilancia dei pagamenti.

Per quanto rari, non sono mancati i sostenitori del sistema monopolistico: qualcuno in vista di una diversa organizzazione collettivista dell'economia, che sottragga totalmente la previdenza alla privata speculazione; altri, limitatamente all'assicurazione vita, sia perchè questa ha carattere morale più intimamente collegato col risparmio, sia perchè degli utili di una industria che — si può dire — non ha bisogno di capitali, non debbano beneficiare gli azionisti, ma gli assicurati e l'economia generale del paese.

Alcuni propongono l'assunzione del monopolio da parte di enti pubblici o semi pubblici ma indipendenti dallo Stato, altri vorrebbero che esso fosse limitato ai rischi eccedenti la potenzialità di una singola impresa (rischi catastrofici). Per tutti costoro gli inconvenienti e i pericoli del monopolio possono essere notevolmente attenuati, se non addirittura eliminati, mediante una più rigorosa vigilanza e, comunque, compensati dalla unicità di indirizzo tecnico e amministrativo, dalla riduzione delle spese conseguenti dalla concentrazione delle gestioni e dalla assenza di dispendiose forme di concorrenza.

La gran maggioranza degli interpellati si è dimostrata — come si è detto — fautrice della libera concorrenza: essa « affina la tecnica, spinge alla riduzione delle spese, eccita il ritrovamento e il perfezionamento delle forme assicurative, seleziona gli organismi migliori, consente un flessibile adeguamento alle varie necessità del mercato, educa al senso di responsabilità e di autonomia ».

§ 15. — *Critiche al sistema vigente.* — Non tutti però sono concordi nel ripristino del regime precedente alla legge del 1912, vale a dire di piena e assoluta libera concorrenza, anzi può dirsi enttamente prevalente l'avviso di coloro che sostengono la opportunità di un sistema misto, più o meno corrispondente a quello instaurato dal R. decreto-legge 29 aprile 1923, n. 966.

Naturalmente, la divergenza dei pareri si è concentrata sulla opportunità o meno dell'esistenza dell'I.N.A. o, in tesi più astratta, di un ente di diritto pubblico favorito dalle stesse o analoghe prerogative. Alcuni disapprovano senz'altro la creazione dell'I.N.A. il quale avrebbe danneggiato gli interessi delle compagnie private; non avrebbe dato il previsto impulso allo spirito previdenziale del Paese; avrebbe avviata la legislazione e la pratica assicurativa ad una uniformità di indirizzo pregiudizievole alla formazione dei gusti del pubblico; altri definiscono invece felice la innovazione sancita dal R. decreto-legge del 1923, e i risultati della feconda cooperazione, attuata in quasi un quarto di secolo, fra I.N.A e compagnie private starebbero appunto a dimostrare la opportunità e la praticità della soluzione.

Una corrente intermedia, infine, ritiene che la creazione dell'I.N.A. rappresenti un soddisfacente compromesso fra le esigenze politiche ed economiche del mercato assicurativo italiano; che opportunamente ad esso venne affidata quella funzione equilibratrice che lo Stato non avrebbe potuto direttamente assolvere; che se già non esistesse non sarebbe necessario crearlo oggi, ma dal momento che esiste e rappresenta indubbiamente una forza costituita non trascurabile, sarebbe grave errore sopprimerlo.

Tutti sono d'accordo però nel ritenere che all'ordinamento vigente dovrebbe apportarsi un qualche ritocco, specie a riguardo della cosiddetta *cessione legale* di cui si è fatto cenno nella prima parte della presente relazione. A quanto sopra detto, si ritiene opportuno aggiungere soltanto qualche argomento contenuto in una elaborata risposta, nella quale si perviene a conclusioni diverse da quelle della maggioranza degli interpellati. Riportandosi agli stessi termini della relazione ministeriale sul progetto di conversione in legge del decreto 29 aprile 1923, si sostiene in detto parere che la finalità della cessione stessa non è « il mezzo per fornire all'I.N.A. una base più ampia di lavoro, come da taluni è erroneamente ritenuto, sibbene lo strumento idoneo per esercitare sul lavoro delle imprese private la funzione moderatrice demandata dalla legge all'ente di Stato ». Mentre quindi, per effetto della cessione, affluisce all'Istituto notevole parte del risparmio nazionale (« che ai fini generali è sommamente utile sia governato da

una sola disciplina ed affidato ad un ente di diritto pubblico controllato dallo Stato, senza che ne risulti turbata l'economia del paese ed il libero sviluppo delle private iniziative») le disposizioni vigenti «permettono di conoscere metodi e sistemi di lavoro delle imprese private e la cui applicazione ha contribuito in modo efficace al risanamento del mercato assicurativo in un primo tempo ed in seguito al prestigio ed al consolidamento degli enti assicurativi italiani, con benefiche conseguenze per lo sviluppo della previdenza del nostro Paese».

Circa l'asserto sacrificio che la cessione imporrebbe alle compagnie di nuova istituzione, per effetto della più alta quota dovuta all'Istituto nei primi anni della loro vita, viene fatto presente dalla suddetta fonte che, invece, è proprio all'inizio del loro esercizio che le compagnie sentono la necessità di cedere in riassicurazione i propri rischi e che la garanzia dello Stato sulle quote cedute è anzi elemento non trascurabile di solidità e di prestigio per le giovani aziende.

Rilevato poi che la misura delle provvigioni è stata recentemente riveduta con la legge 3 giugno 1940, n. 761, e che l'amministrazione di una quota limitata al 10% sui rischi, come è previsto per le compagnie che hanno superato il trentennio di vita, è particolarmente gravosa, l'interpellato conclude col raccomandare che il minimo di cessione non sia inferiore al 20 per cento.

§ 16. - *Rischi tarati - Assicurazioni grandine, aeronautiche e marittime.* - La istituzione e il funzionamento del Consorzio Italiano Rischi tarati, come pure il Consorzio assicurazioni aeronautiche, il Concordato Italiano Grandine e i Comitati delle Compagnie di assicurazioni marittime, generalmente riconosciuti rispondenti allo scopo per cui vennero istituiti, non hanno dato luogo a particolari rilievi e discussioni.

§ 17. - *La libera concorrenza nei rami elementari.* - Le considerazioni infine portate a conforto del regime di libera concorrenza per l'esercizio dell'assicurazione vita, sono state più solidamente invocate per l'assicurazione dei rami elementari in cui non ricorrono motivi né d'interesse statale (dato che le compagnie che esercitano queste forme di assicurazione non raccolgono cospicue masse di danaro); né di ordine sociale (dato che le assicurazioni contro i danni hanno finalità patrimoniali e commerciali e interessano una clientela che ben conosce la portata dell'atto previdenziale compiuto); mentre che la impossibilità di una riassicurazione all'estero, quale conseguirebbe da un regime mo-

nopolistico, esporrebbe l'ente statale o garantito dallo Stato, all'eventualità di perdite gravi, non compensabili dalla lieve entità degli utili.

Nell'ipotesi, che la Costituente non si limiti ad emanare la Carta costituzionale dello Stato, enunciando semplicemente fondamentali principi o norme giuridiche di carattere generale, ma formuli altresì le regole essenziali che dovranno in avvenire disciplinare la vita economica e industriale del paese, è auspicabile che, ponendosi in discussione il tema della statizzazione o nazionalizzazione di alcuni rami dell'attività industriale, anche l'assicurazione privata tragga dalla nuova carta il suo assetto definitivo. E fra le varie soluzioni che del problema possono prospettarsi e che più avanti sono state analiticamente enunciate e studiate, la Commissione è di parere che debba affermarsi il principio della libertà in questo campo così caratteristico e così vitale per l'avvenire della nazione.

§ 18. — *Consigli di gestione.* — Circa i *Consigli di gestione*, salvo qualche parere decisamente contrario alla opportunità e utilità di istituzione del nuovo organo, l'opinione prevalente è che ove, nella sede competente, il problema generale di natura politica venga risolto in massima favorevolmente alla iniziativa, non si ravvisano motivi speciali che possano giustificare una eccezione per l'industria assicurativa. Si esprime tuttavia il voto che si pretenda nei componenti dei Consigli quella maggior preparazione che richiede la tecnica delle assicurazioni e che vengano ben precisati i compiti dei Consigli stessi: compiti che dovrebbero essere strettamente consultivi e limitati alla organizzazione del lavoro e non al funzionamento e alla direzione responsabile dell'azienda.

§ 19. — *Rappresentanza degli assicurati nei consigli di amministrazione.* — Il quesito relativo alla *rappresentanza degli assicurati* in seno ai Consigli di Amministrazione delle imprese assicuratrici può dirsi fra i più originali fra i tanti che sono stati discussi: due correnti si sono manifestate: l'una decisamente contraria alla rappresentanza; l'altra — più numerosa — nettamente favorevole.

Affermano gli avversari che la inclusione della rappresentanza in parola costituirebbe fonte di danno e di malumori, con la conoscenza che si verrebbe ad avere degli affari altrui; che sarebbe inutile perchè i Consiglieri d'Amministrazione sono normalmente degli assicurati e quindi già nelle migliori condizioni di tutelare i propri interessi; che gli assicurati costituiscono una massa fluttuante la quale non potrebbe seguire con la dovuta continuità le sorti dell'impresa; che

sarebbe di pratica inefficacia, data la impossibilità che il rappresentante abbia la necessaria autorevolezza e competenza in ogni ramo dell'amministrazione; che l'azione generale di tutela degli assicurati deve essere riservata allo Stato; che nei Consigli d'amministrazione non vengono trattate questioni tecniche o tariffarie che possono interessare gli assicurati. Non è mancato chi ha sollevato una interessante questione giuridica pregiudiziale, e cioè se l'assicurato, avente la figura di una delle parti contraenti nel contratto assicurativo, possa prender parte alle deliberazioni dell'altra parte, cioè l'impresa.

I fautori sostengono invece che la proposta rappresentanza sarebbe più che utile, doverosa e dovrebbe essere costituita da esperti in materia assicurativa (professori universitari, ingegneri per i rami elementari) non legati, naturalmente, a particolari interessi; si riconosce tuttavia generalmente che in pratica sarebbe difficile procedere alla scelta dei rappresentanti: alcuni proporrebbero che venissero designati a turno degli Agenti della Società, stessa fra la propria clientela o dalla Intendenza di Finanza tra gli assicurati locali, ovvero dal Ministero competente su lista di candidati proposti per referendum diretto o indiretto fra gli assicurati; altri ritengono che dovrebbe costituirsi un vero e proprio organo collegiale, composto dei rappresentanti degli assicurati nominati in analogia a quanto praticato nelle Mutue.

La politica degli investimenti delle compagnie di assicurazione.

§ 20. — *I riflessi della svalutazione monetaria nel campo assicurativo.* — Questo problema si riferisce principalmente alle Compagnie di assicurazione sulla vita, per quanto riguarda le riserve matematiche e le riserve patrimoniali; infatti le riserve sinistri nei rami danni sono esigue rispetto alle riserve matematiche del ramo vita e rappresentano un fattore trascurabile nella politica degli investimenti.

La Commissione non ritiene che il problema possa riguardare direttamente la futura Carta costituzionale, anche se questa si occuperà di enunciare dei principi di carattere economico. Tuttavia, un principio riguardante la tutela del risparmio potrà avere indirettamente una influenza sulla politica degli investimenti in quanto la sua applicazione alle assicurazioni potrà rappresentare per lo Stato un impegno di notevole importanza per lo sviluppo futuro delle assicurazioni.

Infatti le assicurazioni si sono sviluppate in un periodo — XIX secolo e principio del XX secolo — caratterizzato dalla stabilità della

moneta, per cui fino al termine della prima guerra mondiale il problema della svalutazione della moneta, con riferimento alle assicurazioni, non fu mai considerato con l'attenzione richiesta dalla sua importanza: ciò che si richiedeva negli investimenti erano la sicurezza e il reddito, sì da poter mantenere gli impegni assunti verso gli assicurati, consistenti nel pagamento di determinati capitali.

Le due guerre mondiali hanno posto in evidenza che più ancora del rischio tecnico le Compagnie di assicurazione debbono tener conto di un rischio economico, il quale può pregiudicare l'esistenza stessa delle Compagnie di assicurazione, in quanto può allontanare dal mercato assicurativo tutti coloro i quali si rivolgono all'assicurazione per una forma di risparmio, oltre che per una forma di previdenza.

In effetti ciascun contratto di assicurazione sulla vita si può suddividere in due parti, una di natura finanziaria, considerante (nei casi più semplici) l'accumulo nei successivi anni della riserva matematica, allo scopo di costituire il capitale assicurato da pagare alla scadenza e l'altra, la parte assicurativa vera e propria, considerante il rischio di dover pagare il capitale assicurato prima della scadenza.

La prima parte riguarda una forma di risparmio, la seconda una forma di previdenza dell'assicurato da eventi sfavorevoli che possano colpirlo prematuramente.

Esse potrebbero essere — teoricamente — scisse l'una dall'altra, ma nella realtà tale scissione viene evitata per ovvie ragioni; ad esempio sono proibite le assicurazioni a premio naturale, nelle quali si considera il solo rischio assicurativo.

Ora gli impegni delle Imprese di assicurazione verso i loro assicurati sono stati finora e sono impegni « monetari » — giustamente, sotto questo aspetto, la polizza può essere equiparata ad un titolo di credito —; quindi le Imprese si sono regolate con investimenti che conservassero nella maggioranza il valore nominale, permettendo altresì di realizzare un dato interesse, di importanza fondamentale negli impegni a lungo termine.

Senonchè, nei riguardi degli assicurati, come risparmiatori, non ha importanza solo il rischio finanziario, ma anche il rischio valutario, in quanto in caso di svalutazione della moneta essi vedono frustrato il loro desiderio di risparmio.

Infatti una svalutazione della moneta lungo il corso dell'assicurazione si riflette principalmente sulla parte riguardante il risparmio, perchè per poter riportare il capitale assicurato ad un valore eguale in potere d'acquisto a quello stabilito alla stipulazione del contratto,

mentre basta aumentare proporzionalmente il premio di rischio per la parte riguardante il rischio, ciò non è sufficiente per il premio di risparmio, in quanto bisognerebbe anche adeguare al nuovo valore la riserva matematica costituita con i precedenti premi di risparmio, la quale, investita in titoli che conservino il valore nominale, ha subito anch'essa la svalutazione della moneta.

La grande instabilità della moneta in questo periodo e l'impossibilità di prevedere che essa, una volta stabilizzata di nuovo, possa rimanere tale per un lungo periodo di tempo — l'eventualità di future guerre e le ripercussioni che una guerra moderna ha sull'economia dei paesi, belligeranti o non, impediscono una tale previsione — mostrano che, l'assicurazione, per rimanere viva, deve riuscire a offrire dei contratti che salvaguardino nei limiti del possibile il potere di acquisto della moneta, anche nei periodi eccezionali.

Tale scopo non è raggiunto dagli attuali contratti e dalla conseguente politica degli investimenti, tendente a conservare il valore nominale della moneta investita, e a ritrarne un determinato interesse. Esso può essere raggiunto in parte, invece, con contratti che ammettano il pagamento in oro, o in determinate valute estere pregiate, o che ammettano una clausola «cambiamento di valuta» per cui l'assicurato può, una o più volte, durante il corso dell'assicurazione, richiedere che venga cambiata la moneta in cui è stipulato il contratto, o anche con contratti come quelli attuali in cui però venga lasciata una maggiore libertà di investimenti alle Compagnie, in modo da poter procedere eventualmente ad una rivalutazione, sia pure parziale, delle polizze, in caso di svalutazione della moneta, sulla base degli investimenti fatti per le riserve matematiche.

Sebbene ciò possa sembrare troppo impegnativo per il governo, tuttavia il risultato negativo fornito in questa contingenza dall'assicurazione come forma di risparmio, induce la Commissione a ritenerlo necessario. Infatti la salvaguardia dei risparmi privati non può essere regolata da semplici disposizioni di legge, passibili di variazioni a seconda della politica del Governo al potere, ma deve essere precisata con ben definite indicazioni della Carta costituzionale.

Si riterrebbe perciò opportuno che la Costituente esamini il problema del risparmio anche nei riguardi delle assicurazioni, affinché sia concessa alle Compagnie di assicurazione la facoltà di provvedere a quegli investimenti anche di natura valutaria che consentano agli assicurati la sicurezza di veder conservato il proprio risparmio.

§ 21. — *I contratti in valuta estera pregiata.* Il problema della tutela del risparmio è stato esaminato sotto un aspetto più generale di quello qui considerato, in altro capitolo, e quindi non ci soffermiamo di più su esso.

Gli altri problemi riguardanti la politica degli investimenti sono di natura più particolare ed il loro esame è utile, più che per la Carta costituzionale, per una eventuale riforma più o meno generale delle assicurazioni private, connessa ai principi informativi della Carta costituzionale.

Un primo problema, connesso, come già abbiamo detto, a quello sulla tutela del risparmio, riguarda la possibilità della stipulazione di contratti sulla base del pagamento in oro o in altre valute che non siano quella italiana.

Si ritiene opportuno che venga concessa tale possibilità — purchè sia connessa all'impegno dello Stato di tutelare questa forma di risparmio — per non allontanare nel prossimo avvenire o in periodi di instabilità della moneta la massa degli assicurati, oggi fortemente scoraggiata dal risultato negativo dell'attuale forma di risparmio offerta dalle assicurazioni.

Il contratto oro esclude ogni rischio valutario per l'assicurato; però esso è molto costoso, non fruttando l'investimento interesse; quindi può essere raccomandato solo per assicurazioni di brevissima durata e in periodi di instabilità della moneta.

I contratti in valuta estera sono soggetti agli stessi pericoli dei contratti in valuta nazionale, in quanto non si elimina il pericolo che la valuta ritenuta pregiata, in cui è stipulato un contratto, perda più o meno il suo valore per circostanze varie riguardanti il paese in cui ha corso quella valuta.

Una buona soluzione può essere quella, già attuata dopo la prima guerra mondiale, di contratti in una determinata valuta, per esempio italiana, con una clausola riguardante la possibilità per l'assicurato di cambiare valuta durante il corso dell'assicurazione. Essa, come la precedente, presuppone il libero commercio delle valute e quindi la possibilità di convertire da una valuta all'altra le riserve matematiche. Ha il vantaggio di permettere ugualmente la stipulazione delle polizze nella moneta italiana, ma ha lo svantaggio per l'assicuratore di costringerlo talvolta ad investimenti nella nuova valuta ad un tasso di interesse minore di quello fissato nella tariffa. A ciò, e alla necessità di eventualmente integrare la riserva per il passaggio dalla vecchia alla nuova valuta si può sopperire con un contratto supplementare.

Un'altra via per la realizzazione di contratti che conservino il potere d'acquisto della moneta è quella, già accennata, dell'investimento, in beni reali, delle quote destinate alla costituzione delle riserve matematiche. La possibilità di realizzare questa soluzione va esaminata più a fondo di quanto non si sia fatto finora, in quanto solo ora ci si può rendere conto dei pericoli cui hanno dato luogo nei periodi di forte svalutazione monetaria i contratti che si riferiscono ad impegni monetari.

Gli investimenti che più si prestano sono quelli in fabbricati, in terreni, in titoli azionari. In questi particolari contratti gli assicurati si impegnano a pagare dei premi di valore monetario variabile, dipendente dal potere di acquisto della moneta all'epoca dei pagamenti. Le quote dei premi destinate alla costituzione delle riserve matematiche debbono essere investite in quelle determinate attività, che secondo l'opinione degli assicuratori meglio si prestino a conservare il potere di acquisto della moneta.

Allo scadere del contratto o alle epoche fissate dalla polizza l'Istituto assicuratore provvede a corrispondere agli assicurati una somma il cui importo è commisurato al valore degli investimenti fatti per il complesso delle riserve matematiche.

La realizzazione pratica di queste forme di assicurazione comporta la soluzione di complessi problemi, tali che la Commissione ritiene opportuno un profondo studio economico e giuridico per raggiungere lo scopo.

Il problema principale riguarda la formulazione della polizza, la quale precisi nel modo migliore quali siano gli impegni dell'assicurato e gli impegni dell'Istituto assicuratore.

Gli investimenti in stabili o in terreni, oltre ad essere soggetti ad oscillazioni dipendenti dalla mutevole situazione politica ed economica, presentano l'inconveniente di una difficile valutazione degli impegni dell'Istituto, cioè dei capitali da liquidare al verificarsi degli eventi previsti dalla polizza.

Tuttavia si ritiene possibile disciplinare tale valutazione, in modo da introdurre assicurazioni di tale forma.

Dovrà essere però esercitata una rigorosa sorveglianza statale, con personale specializzato, per evitare possibili speculazioni da parte degli amministratori.

In ogni caso, se fosse aperta la via alle assicurazioni oro o in valuta estera o in beni reali, la politica degli investimenti, per tali categorie, dovrà orientarsi diversamente dalla via seguita finora.

Nei riguardi delle assicurazioni sulla base delle lire italiane, la questione della distribuzione degli investimenti tra quelli tendenti

a conservare il potere di acquisto della moneta e quelli tendenti a conservarne il valore nominale, ha avuto risposte differenti nei dettagli. Si consiglia naturalmente un largo frazionamento degli investimenti; trattandosi in genere di contratti a lunga scadenza le imprese debbono preoccuparsi dei rischi inerenti alle variazioni dell'interesse più che di quelli inerenti ai valori di realizzo. Inoltre riferendosi gli impegni al rimborso di un certo capitale, bisogna tener presente negli investimenti di carattere reale la possibilità di realizzare anche in questo caso il valore nominale delle somme investite.

Gli investimenti diretti a conservare il potere di acquisto della moneta costituiscono in parte una garanzia contro le svalutazioni e rendono possibile, rimanendo inalterati gli impegni, la costituzione di riserve patrimoniali della cui necessità testimonia il periodo attuale.

Le possibilità di un adeguamento, anche solo parziale, delle rendite e dei capitali assicurati al primitivo valore della moneta in caso di una forte svalutazione sono in ogni caso diminuite dall'aumento delle spese, per le quali si deve attingere alle riserve patrimoniali o alla frazione delle riserve matematiche disponibile per la svalutazione. Inoltre, se pure ad un dato istante il valore reale delle riserve fosse tale da permettere un parziale adeguamento, lo studio degli elementi in base ai quali si può ritenere acquisito un tale adeguamento sia per le scadenze in atto che per quelle future è di una complessità tale da non poter essere risolto in via preventiva per mezzo di alcuna disciplina legislativa e anche attuato caso per caso involgerebbe sempre la responsabilità del Governo per le conseguenze di dette disposizioni.

Quanto sopra vale soprattutto nei periodi di una forte svalutazione di fatto, non accompagnata cioè dalla istituzione di una nuova base monetaria. Nel caso invece che venga introdotta una nuova e stabilizzata unità monetaria, a seguito di una completa svalutazione della vecchia moneta, si ritiene giusto in tal caso che gli assicurati debbano beneficiare della situazione patrimoniale dell'Impresa per la conversione delle polizze, per la parte delle attività riguardanti le riserve matematiche.

In tal caso, infatti, ciascuna delle polizze in vigore dovrà essere sostituita da una polizza nella nuova moneta, in cui siano fissati il premio e il capitale assicurato. Per tale determinazione è necessario conoscere il valore della riserva matematica accumulata per ciascuna polizza, secondo il valore della nuova moneta; ciò si ottiene valutando nella base della nuova moneta le attività vincolate a favore degli assicurati per la riserva matematica e

procedendo alla suddivisione tra le singole polizze del valore complessivo ottenuto.

§ 22. — *L'investimento delle riserve matematiche sull'assicurazione vita.* — Riferendoci alle usuali forme di assicurazione sulla vita la Commissione ha rivolto numerose domande, mediante i questionari inviati e gli interrogatori rivolti ad alcuni esponenti del mondo assicurativo, riguardanti la regolamentazione sull'impiego dei fondi a copertura delle riserve matematiche. Si espongono brevemente le principali questioni, con le risposte più significative e l'opinione della Commissione.

La regolamentazione attualmente in vigore in Italia è approvata in generale da tutti in quanto lascia una sufficiente libertà alle compagnie di seguire una propria politica di investimenti, e al tempo stesso tutela sufficientemente gli interessi degli assicurati se non contro il rischio valutario, almeno contro il rischio finanziario, in virtù dei poteri concessi all'ufficio di vigilanza.

Si ritiene opportuno però da molti, e anche dalla Commissione, estendere le categorie degli investimenti permessi, ammettendo pure le obbligazioni per ricostruzioni edilizie, le obbligazioni industriali, le azioni dell'Istituto Mobiliare Italiano, o anche azioni di determinate società azionarie, specialmente di quelle in cui anche lo Stato è interessato, purchè limitato ad un certo massimo (circa il 10 %) per evitare eventuali speculazioni.

Si richiede generalmente di non porre limiti rigidi nella discriminazione dei diversi tipi di investimenti, se pure è da alcuni richiesta una qualche norma a tutela del principio del frazionamento degli investimenti; quest'ultima necessità non è sentita dalla Commissione, in quanto si ritiene sufficiente a tale scopo l'opera svolta dagli amministratori responsabili.

Si richiede inoltre che da parte dell'Ufficio di Vigilanza vi sia una più sollecita procedura per la autorizzazione di altri investimenti oltre quelli ammessi esplicitamente dalla legge, e per l'eventuale sostituzione delle attività vincolate a favore degli assicurati per la costituzione delle riserve matematiche.

Un altro argomento molto importante riguarda i criteri vigenti per la valutazione delle attività nei bilanci, in quanto tale valutazione viene fatta come se l'Impresa dovesse liquidare le proprie attività: così, per esempio, per i titoli si deve porre in bilancio il loro corso alla data del bilancio, con gli inconvenienti cui danno luogo le oscillazioni del corso: non si tiene pertanto presente che le Imprese di as-

sicurazione sulla vita hanno in genere impegni a lunga scadenza, per cui riesce loro facile generalmente realizzare i titoli alla scadenza; pertanto le oscillazioni dei titoli non hanno molta importanza. Si ritiene così opportuno valutare i titoli immortizzabili per esempio, per mezzo del loro corso matematico, come è previsto dalla legislazione degli Stati Uniti.

Circa una eventuale garanzia da parte dello Stato sulle polizze-vita delle compagnie private, in cambio di una adeguata controprestazione, come già vige per le polizze dell'I. N. A., la risposta è negativa: la controprestazione verrebbe a gravare il costo dell'assicurazione o a diminuire la libertà delle compagnie; d'altra parte gli assicurati che desiderino una tale garanzia possono rivolgersi all'I. N. A.

§ 23. — *L'investimento delle riserve matematiche nell'assicurazione danni.* — Nelle assicurazioni danni le questioni precedenti perdono molto del loro interesse, data la relativa entità delle riserve sinistri. Ad ogni modo si nota che venendo in generale il pagamento dei danni a maturare durante l'anno successivo alla chiusura del bilancio, è preferibile non immobilizzare la somma accantonata, o al più investirla in attività prontamente realizzabili e non soggette a oscillazioni rilevanti.

La partecipazione degli assicurati ai benefici.

§ 24. — *Della partecipazione agli utili di assicurazione.* — L'argomento si riferisce ad un problema particolare delle assicurazioni, d'importanza trascurabile per quanto può riguardare l'attività legislativa della Costituente, anche se questa allargherà il suo campo d'indagine all'enunciazione dei principi che dovranno essere a base della futura attività economica italiana. Maggiore importanza potranno avere le conclusioni quando, in seguito, il lavoro di questa Commissione potrà essere utilizzato per una revisione della regolamentazione delle Imprese di assicurazione.

Due distinti problemi formano la base di questo argomento: il primo riguarda l'opportunità o meno d'introdurre la partecipazione obbligatoria degli assicurati agli utili o a certi utili degli Istituti di assicurazione. Il secondo, che si pone in caso di risposta negativa al primo, riguarda l'opportunità di permettere, oltre alle normali tariffe senza partecipazione agli utili, l'adozione di tariffe con partecipazione.

§ 25. - *Pareri contrari alla obbligatorietà.* — Il problema della convenienza di obbligare la società di assicurazione a far partecipare gli assicurati agli utili fu dibattuto fin dalle origini dell'industria assicurativa, traendo la sua ragione di essere proprio dall'impostazione primitiva di tale industria.

In effetti ogni compagnia di assicurazione funziona come un ente mutualistico, raccogliendo i premi, e utilizzandone il cumulo per pagare i capitali dovuti per sinistri o per altri eventi verificatisi, dedotte le spese sostenute.

Tale problema ha quindi senz'altro la sua risposta positiva nelle società mutue, essendo nella natura stessa di queste l'eventuale restituzione agli assicurati degli utili realizzati, come della eventuale riduzione dei capitali assicurati, in caso di perdita.

Le società anonime, invece, garantiscono le eventuali perdite e quindi si può affermare che gli eventuali utili sono di loro proprietà.

La questione però è strettamente legata a quella del valore dei premi di tariffa. Questi sono determinati in base a previsioni, di carattere prudenziale, sulla frequenza dei sinistri, sull'interesse e sulle spese.

Ove queste previsioni possano essere fatte con una certa attendibilità, si potranno avere dei premi adeguati a quello che sarà il reale costo del servizio prestato, e la concorrenza tra le diverse compagnie può intervenire per rendere minimi i premi, compatibilmente con quel grado di sicurezza che ciascuna compagnia, in ciò controllata dall'ufficio di vigilanza, intende avere.

In questo caso, data la natura delle compagnie anonime e la natura del contratto stesso, sembra giusto di attribuire l'eventuale utile alle compagnie, le quali lo utilizzeranno in parte per costituire delle riserve di previdenza da utilizzare negli anni sfavorevoli.

Le compagnie potrebbero pure usare delle tariffe più elevate di quelle minime e restituire l'eccedenza sotto forma di partecipazione agli utili, fruendo in tal modo di una maggiore sicurezza.

Quando il rischio sia poco noto, per cui non si possano fare delle previsioni attendibili, lo stabilire un premio minimo può presentare una grande rischiosità per la compagnia, in quanto essa può realizzare utili o perdite elevate. In tal caso, tra le due soluzioni precedenti può risultare preferibile la seconda.

In generale, e soprattutto nel ramo vita, si possono fare delle previsioni sufficientemente attendibili per i diversi rischi. Pertanto non si vede la ragione perchè tra le due soluzioni sopra esposte si debbano obbligare le società a seguire solamente la seconda, soprattutto quando

si è manifestata una evoluzione dell'assicurazione dalle forme di società mutue a quelle di società anonime per azioni.

Anche le società mutue odierne funzionano in ultima analisi come società anonime, in quanto non considerano un premio variabile secondo i risultati dei singoli esercizi, ma un premio costante, distribuendo l'eventuale eccedenza sotto forma di partecipazione agli utili.

L'obbligare le compagnie di assicurazione a far partecipare gli assicurati agli utili si risolverebbe nella stabilizzazione delle tariffe, non più tendenti ad un certo minimo, mentre la concorrenza si esplicherebbe nella maggiore o minore misura della partecipazione agli utili.

Quasi tutti gli interpellati hanno risposto negativamente su tale obbligo, esponendo a sostegno della loro opinione i seguenti motivi:

a) Difficoltà della determinazione degli utili da restituire, in rapporto alle oscillazioni patrimoniali, alla necessità di costituire delle riserve di sicurezza, per cui gli assicurati del periodo iniziale avrebbero una partecipazione minore di quella dei futuri assicurati.

b) Costo della determinazione degli utili e della loro ripartizione agli assicurati, che annullerebbe in parte il beneficio.

c) Difficoltà, in certi rami, per l'addebitamento ai riassicuratori della quota risultante a loro carico, a debito estinto.

d) Preferenza della massa degli assicurati a pagare un premio certo, minimo, in cambio di una determinata prestazione, in luogo di un premio più elevato con diritto ad una eventuale partecipazione agli utili.

Tuttavia, anche se è preferibile non imporre tale obbligo alle Compagnie, ciò non significa che debba essere vietato alle Compagnie di concedere la partecipazione agli utili, ma piuttosto che questa debba essere consigliata, potendo per le compagnie rappresentare una forma di pubblicità atta a sollecitare ancor più il senso di previdenza degli assicurati.

Tale decisione deve però essere lasciata alla piena libertà delle compagnie, in un regime di libera concorrenza. Per esempio l'I.N.A. distribuisce annualmente agli assicurati metà dell'utile realizzato.

Eventualmente l'ufficio di vigilanza potrebbe obbligare le compagnie di assicurazione ad una partecipazione degli assicurati agli utili di categoria per quei rischi ancora troppo poco conosciuti perchè si possano fare delle attendibili previsioni e per i quali pertanto sarebbe opportuno fissare per misura prudenziale dei premi elevati.

Qualora si sancisse il principio di valutare nei bilanci e nei conti profitti e perdite le attività a copertura delle riserve matematiche ai valori correnti, allora la obbligatorietà della partecipazione agli utili

permetterebbe di ridurre il rischio valutario degli assicurati, in quanto nel caso di svalutazione della moneta questi riottrebbero come partecipazione agli utili quelle quote risultanti dall'aumento di valore delle attività a copertura delle riserve matematiche.

Tale soluzione, se vantaggiosa da un lato, presenta però degli inconvenienti sia per le oscillazioni nelle quotazioni delle attività sia nell'eventualità che il valore di qualche attività di numero rispetto al valore della moneta.

D'altra parte tale problema deve essere esaminato in collegamento col problema generale della difesa contro il rischio valutario, già trattato nella parte precedente.

§ 26. — *Libera adozione di tariffe con partecipazione agli utili.* — L'altro problema che ha attratto l'attenzione della Commissione è quello della convenienza di introdurre o no, accanto alle assicurazioni normali, le quali non prevedono partecipazioni agli utili, particolari forme di assicurazione che impegnino le compagnie a far partecipare gli assicurati agli utili, secondo determinate modalità.

Le opinioni su tale convenienza sono discordi.

I fautori della inutilità di tali forme di assicurazione adducono, a sostegno della loro tesi, che l'apposita amministrazione per il calcolo degli utili assorbirebbe una buona parte degli utili stessi, e che le forme di partecipazione intralcerebbero la libera concorrenza, essendo una ripetizione delle forme senza partecipazione: per ottenere la partecipazione gli assicurati dovrebbero pagare delle tariffe superiori a quelle attuali, le quali rappresentano dei valori minimi del costo effettivo dei servizi.

I fautori della utilità di tali forme di assicurazione, i quali si riferiscono soprattutto all'assicurazione vita, giustificano tale utilità sia con ragioni di concorrenza, tendendo le compagnie a presentare agli assicurati la maggiore varietà possibile di forme di assicurazione, sia con ragioni di equità, tendendosi in tal modo a mantenere il concetto mutualistico dell'assicurazione per cui le compagnie provvedono a restituire, nelle modalità fissate dai contratti, le somme che ricevono a titolo di premi, dedotte quelle quote che servono per le spese.

Ad ogni modo l'opinione comune degli interrogati, divisa pure dalla commissione, è che l'utilità o l'inutilità di tali forme non sono tali da dover richiedere l'intervento della legge con qualche disposizione in un senso o nell'altro, ma che è meglio lasciare alle singole compagnie il compito di decidere se ritengano opportuno o no offrire agli assicurati tali forme.

La riassicurazione.

§ 27. — *Organismo unico per la riassicurazione.* — La Commissione, per quanto riguarda la riassicurazione, si è preoccupata di raccogliere mediante gli interrogatori ed un apposito questionario, le opinioni prevalenti sulle questioni più importanti, tra cui quella riguardante la convenienza o meno di un organismo unico per la riassicurazione, fruente oppur no di una situazione di monopolio.

Si premette che lo studio di questo argomento dovrà essere collegato con lo studio delle questioni di carattere più generale riguardanti la nazionalizzazione di determinati settori dell'industria italiana, questioni che dovranno essere esaminate e risolte in base ai principi che verranno enunciati nella Carta costituzionale.

§ 28. — *Caratteristiche tecniche ed economiche della riassicurazione.* — In questa relazione si ritiene opportuno far precedere l'esame delle diverse questioni da una breve esposizione sul carattere della riassicurazione e sull'attuale situazione italiana, allo scopo di poter poi più facilmente valutare in equa misura le varie opinioni e le ragioni addotte pro e contro per ciascuna questione.

Sono oramai chiaramente fissate le caratteristiche tecniche ed economiche della riassicurazione. Il funzionamento di una Compagnia di assicurazione si basa sul principio di mutualità tra i diversi rischi, per cui essa provvede a raccogliere i premi versati dai diversi assicurati e a pagare, mediante questi premi, i capitali assicurati al verificarsi degli eventi contemplati nelle polizze. Le tariffe sono costruite in base alle frequenze che si prevedono per i diversi rischi, in modo che i premi incassati risultino in media sufficienti per fronteggiare il pagamento dei capitali assicurati.

A tale scopo, però, occorre che il portafoglio della compagnia si componga di un gran numero di rischi e che questi siano per quanto possibile omogenei tra loro, in modo che possa verificarsi quella compensazione tra i diversi rischi prevista dalla legge dei grandi numeri.

D'altra parte la compagnia non può rifiutare, per ragioni di concorrenza e di prestigio, dei rischi di entità rilevante, che possano superare le possibilità economiche della compagnia. Così facendo, il suo portafoglio non risulta omogeneo, componendosi di rischi di entità diversa, e, su certi rami danni, di carattere diverso; manca cioè quella condizione di omogenità che è necessaria perchè l'Istituto sia garantito con una certa sicurezza da eventuali perdite superanti la propria possibilità. Per esempio se il portafoglio contiene qualche rischio di entità

notevolmente superiore a quella della massa degli altri rischi, la perdita dell'Istituto nel caso che si verifichi uno di questi sinistri, può non essere compensata dal guadagno realizzato sulla massa degli altri rischi.

Sorge quindi la necessità per la compagnia di assicurazione di livellare il proprio portafoglio, e a ciò provvede con la riassicurazione, cioè cedendo ad un altro ente, la compagnia riassicuratrice, quella parte di ciascun rischio che eccede la propria possibilità. Una caratteristica della riassicurazione è che l'assicurato non ha alcun legame con il riassicuratore: l'assicuratore è il solo responsabile, verso l'assicurato, degli impegni assunti, anche se una parte di questi impegni è stata riassicurata.

Al contrario, nella coassicurazione, diverse compagnie di assicurazione si suddividono un medesimo rischio, stipulando ciascuna con l'assicurato un contratto che la rende responsabile della quota del rischio da esse accettato. La coassicurazione è meno diffusa della riassicurazione per evidenti ragioni sia di carattere amministrativo sia riguardanti la preferenza degli assicurati a rivolgersi ad un unico ente; essa è usata principalmente nei rischi di notevole entità, quali ad esempio i rischi marittimi.

La riassicurazione viene esercitata sia nel ramo vita che nei rami danni per mezzo di «trattati», obbligatori o facoltativi, tra le imprese assicuratrici e le imprese riassicuratrici.

Nei trattati facoltativi si richiede l'accordo preventivo, caso per caso, per i contratti che vengono riassicurati, in base all'esame, da parte della compagnia riassicuratrice, del rischio che viene offerto. Tale forma è poco diffusa, a causa del notevole lavoro amministrativo e del tempo occorrente prima di arrivare alla conclusione del trattato, in contrasto con il notevole numero dei rischi che vengono riassicurati, soprattutto nei rami danni.

Molto più diffusa è la riassicurazione per mezzo di trattati obbligatori, nei quali la compagnia riassicuratrice dà la sua accettazione preventiva alla riassicurazione dei rischi che verranno assunti dalla compagnia di assicurazione nei limiti previsti dai trattati.

Pertanto una importante caratteristica della riassicurazione è la base fiduciaria dei rapporti che intercorrono tra l'assicuratore e il riassicuratore: quest'ultimo, soprattutto nei trattati obbligatori, si affida all'assicuratore per l'accettazione di rischi atti a costituire un portafoglio sano, per la difesa da eventuali frodi, ecc., non avendo alcun contatto con l'assicurato. Necessita pertanto che le diverse imprese che trattano l'assicurazione e la riassicurazione svolgano le contrattazioni in un ambiente di reciproca stima e fiducia.

Le modalità tecniche sotto cui viene esercitata la riassicurazione danno luogo a diverse forme che si ritiene opportuno esporre.

Nel contratto obbligatorio d'eccedente, l'assicuratore si impegna a riassicurare per ciascun rischio quella parte che eccede un determinato valore (pieno) fissato in precedenza e che rappresenta la quota che l'assicuratore trattiene per proprio conto.

Il riassicuratore pertanto partecipa al pagamento dei sinistri, solo per quella parte che eccede il pieno fissato dall'assicuratore.

I valori dei diversi pieni sono di solito fissati a solo titolo normativo, essendo in facoltà dell'Assicuratore di modificare tali valori.

Un'altra forma di riassicurazione obbligatoria pure abbastanza diffusa è quella in quota parte: l'assicuratore s'impegna a riassicurare una determinata quota, uguale per ciascun rischio, di tutti i contratti stipulati in un determinato ramo.

Dal punto di vista tecnico, non si può parlare in questo caso di una forma vera e propria di riassicurazione, in quanto non si ha un livellamento dei diversi rischi, ma una riduzione proporzionale che non influisce sulla maggiore o minore omogeneità del portafoglio della compagnia di assicurazione. Spesso questa forma viene fusa con l'altra in un unico contratto di quota parte d'eccedente.

Un'altra forma di riassicurazione, diffusa soprattutto nelle responsabilità civile automobili, è la riassicurazione per eccedente sinistri: il riassicuratore si impegna a pagare in ciascun sinistro la parte del danno da liquidare che superi un certo valore fissato in precedenza.

Le forme di riassicurazione che meglio si prestano a livellare il portafoglio dell'Istituto assicuratore, sono quella per eccedente e quella per eccedente sinistri; però, se esse rappresentano la soluzione migliore per l'Istituto assicuratore, a loro volta rappresentano la soluzione peggiore per l'Istituto riassicuratore il cui rischio risulta molto variabile.

Pertanto la ricerca della soluzione migliore dal punto di vista economico va eseguita non dal punto di vista del solo assicuratore, ma da quello dell'economia generale della categoria di tutte le imprese di assicurazione e riassicurazione.

Le imprese di riassicurazione possono, a loro volta, riassicurare una parte delle quote da esse assunte in riassicurazione (retrocessione).

La necessità di frazionare al massimo i rischi, per un maggiore equilibrio tecnico delle singole imprese assicuratrici, spiega la ragione

di cui quasi tutte le Compagnie di assicurazione, costrette, per sicurezza, a cedere quelle quote dei singoli rischi che eccedono le proprie possibilità, a loro volta funzionino da imprese di riassicurazione assumendo parte delle quote cedute dalle altre imprese.

Un'altra importante caratteristica della riassicurazione è la sua internazionalità.

Infatti il complesso delle compagnie di assicurazione e di riassicurazione di un determinato paese non è in generale sufficiente, per quanto forte possa essere, a coprire integralmente il mercato, in quanto vi sono determinati gruppi di rischi — assicurazioni marittime, o trasporti, o incendi — di entità così elevata che il frazionamento entro il Paese di origine non basta per raggiungere una sufficiente stabilità. Ciò si verifica in particolare per l'Italia il cui portafoglio, poco esteso e poco omogeneo, rappresenta un cumulo di rischi troppo instabile perchè possa essere assorbito dal mercato italiano.

La riassicurazione all'estero di una parte del portafoglio italiano porta con sè un corrispondente esodo di valuta; tale esodo però deve essere stimato in base al saldo fra premi pagati ai riassicuratori e somme riscosse per commissioni e sinistri e quindi può risultare pure negativo; inoltre tale eventuale esodo va confrontato con l'analogo saldo per le quote di assicurazioni estere riassicurate presso compagnie Italiane, ed è ben noto che tale bilancia era, prima della guerra, a favore delle compagnie italiane.

§ 29. — *Attuale situazione italiana.* — Attualmente la riassicurazione è esercitata in Italia come unica attività delle quattro imprese « Unione Italiana di Riassicurazione », « Compagnia di Roma », « La Vittoria di Riassicurazione » e « Società Italiana di Riassicurazione Consorziale », e come attività accessoria all'assicurazione da quasi tutte le imprese italiane di assicurazione, oltre che da alcune imprese straniere di assicurazione e riassicurazione.

Tra le imprese di riassicurazione predominano l'U.I.R. e la Compagnia di Roma, le quali sono state costituite con capitale azionario delle imprese assicuratrici Italiane, ivi compresa l'I.N.A.; nella prima vi è un certo equilibrio azionario, se pure con un certo predominio di alcune grandi imprese; nella seconda, di recente costituzione (1940), vi è ancora un minore equilibrio tra le partecipazioni delle diverse imprese.

§ 30. — *Libera concorrenza.* — Le considerazioni svolte finora mostrano che l'organizzazione riassicurativa deve poggiare sui principî della libertà internazionale e della concorrenza, per essere efficace.

Dato che essa riguarda i rapporti tra assicuratore e riassicuratore, e non quelli tra assicurato e assicuratore, è evidente che essa deve essere organizzata su basi più liberistiche di quelle dell'assicurazione diretta.

Questa è l'opinione della Commissione, convalidata dalle risposte pervenute ai questionari e dagli interrogatori fatti, come risulterà da quanto viene esposto in seguito.

La questione più importante riguarda l'opportunità di stabilire in Italia un monopolio per la riassicurazione, mediante un Istituto statale o privato.

Tale questione è stata esaminata dal punto di vista economico nel suo aspetto particolare, non influenzato da considerazioni di natura politica riguardanti il problema generale di una nazionalizzazione di settori più o meno ampi dell'industria italiana.

Prima di passare alle conclusioni che scaturiscono dall'esame delle varie risposte si ritiene opportuno ricordare che una organizzazione monopolistica di riassicurazione mediante un organismo unico di Stato è realizzata in qualche Nazione, come ad es. il Cile, il Brasile, la Turchia.

L'opinione prevalente nella questione della convenienza di una organizzazione monopolistica della riassicurazione è contraria a tale istituzione. Le ragioni addotte a sostegno, e sulle quali anche la Commissione è d'accordo, sono principalmente le seguenti.

Un organismo unico monopolistico, per quanto forte possa essere, non può essere sufficiente per assorbire il portafoglio italiano, essendo questo poco esteso e poco omogeneo, e deve quindi ricorrere alla retrocessione all'estero di una quota parte del proprio portafoglio.

Ora tale situazione monopolistica urterebbe contro la diversa organizzazione della riassicurazione presso le altre nazioni, per cui le imprese estere boicotterebbero questo organismo unico.

Una situazione quasi analoga si è avuta in Italia subito dopo l'altra guerra da parte dell'I.N.A., il quale come riassicuratore ebbe la vita ostacolata dalla diffidenza delle altre compagnie di assicurazione, tanto che nel 1922 dovette cessare tale attività, con la costituzione della Unione Italiana di Riassicurazione, avvenuta con il consenso delle altre compagnie di assicurazione italiane. Ed allora, si noti, si trattava semplicemente di un ente pubblico che esercitava la riassicurazione in concorrenza con le altre imprese private, e non di un organismo unico con funzioni monopolistiche.

Inoltre ciò porterebbe un riflesso sfavorevole nel mercato internazionale riguardante le cessioni in riassicurazione o in retrocessione delle compagnie estere alle compagnie italiane di assicurazione e a questo ente.

Altra ragione addotta a sfavore del monopolio è il maggior costo che si ritiene avrebbe il servizio; nè esso può procurare allo Stato, con le attuali tariffe, un utile tale da giustificarne la convenienza.

Il parere favorevole al monopolio di qualcuno si basa sulle maggiori possibilità di assorbimento dell'ente monopolistico, il quale ricorrerebbe alla retrocessione in misura minore di quanto non sia fatto dalle attuali compagnie. Tale giustificazione non sembra esatta, in quanto la cessione in retrocessione di parte del portafoglio è normalmente compensata dall'accettazione di una equivalente parte di portafoglio estero, ciò che aumenta il frazionamento dei rischi.

Qualche altro ritiene opportuno un maggior coordinamento dell'azione delle diverse compagnie di assicurazione e riassicurazione; questo coordinamento potrebbe arrivare, secondo qualcuno, alla ripartizione obbligatoria tra le altre compagnie di una quota parte del portafoglio di ciascuna compagnia realizzata da una centrale di smistamento.

Tale soluzione, teoricamente, è la migliore dal punto di vista dell'economia del complesso di tutte le compagnie, realizzandosi il minor costo e la migliore ripartizione dei rischi. Senonchè essa dovrebbe essere realizzata nel piano internazionale; la realizzazione nel campo nazionale non è sufficiente per il frazionamento del cumulo dei rischi, e si dovrebbe quindi ricorrere alla retrocessione all'estero, con le conseguenze avanti illustrate sulle relazioni tra la centrale di smistamento e le compagnie estere.

Ad ogni modo questa soluzione è da considerarsi, rappresentando una estensione di quanto già viene attuato da qualche Consorzio per la ripartizione di determinati rischi; si ritiene però che essa riguardi un problema interno delle compagnie, che non richieda l'intervento dello Stato.

La situazione attuale in Italia in materia di riassicurazione è ritenuta soddisfacente dalla maggioranza degli interrogati.

Si fa qualche appunto sulle funzioni dell'U.I.R. la quale — secondo qualcuno — agisce più come una mediatrice che come una riassicuratrice vera e propria, data la forte percentuale di portafoglio retrocesso, e si presenta da qualche altro l'esame di una concentrazione delle imprese di riassicurazione in Italia, per esempio, fra l'U.I.R. e la Roma, costituite ambedue con il capitale azionario delle imprese assicuratrici.

Certo che la solidità di una impresa di riassicurazione, come di una di assicurazione, non è data dall'entità del capitale azionario, ma dalla entità delle sue riserve patrimoniali, formate in un lungo periodo di tempo, spesso secolare, con la gestione di un forte e sano portafoglio.

Le compagnie di riassicurazione italiane, salvo le note società triestine, e qualche altra che esercita pure l'assicurazione, hanno una data di nascita troppo recente per potere avere raggiunto la solidità di altre compagnie estere di riassicurazione, ma assolvono degnamente il loro compito, in quanto, come è stato già detto, la bilancia tra riassicurazioni presso l'estero e riassicurazioni dall'estero è favorevole all'Italia.

§ 31. — *Obbligatorietà della riassicurazione.* — Un altro importante argomento, collegato strettamente al precedente, riguarda l'eventuale obbligatorietà di riassicurare una certa quota dell'eccedente i pieni di conservazione: questa obbligatorietà potrebbe essere utile agli effetti di una prudente gestione del portafoglio da parte delle imprese assicuratrici.

La risposta a questo problema è stata anch'essa negativa, per ragioni che facilmente si comprendono.

Anzitutto non può essere competenza dell'ufficio di vigilanza o di un comitato tecnico fissare i pieni di conservazione di ciascuna compagnia in quanto essi potrebbero giudicare solo in base ad elementi statistici che non considerano il fenomeno assicurativo nella sua evoluzione; la determinazione dei pieni dipende intimamente dalla profonda conoscenza del portafoglio di ciascuna compagnia assicuratrice, che può essere acquisita solo dagli amministratori delle singole compagnie.

Nè d'altra parte si possono richiedere i valori di tali pieni alle compagnie stesse e su di essi fissare la quota da riassicurare obbligatoriamente, perchè allora le valutazioni delle compagnie sarebbero influenzate da questa richiesta dell'ufficio di vigilanza.

Una obbligatorietà della riassicurazione potrebbe solo servire o ad alimentare un Istituto di Stato, anche se in regime di concorrenza, o a controllare la gestione delle compagnie con l'ingerenza nel lavoro. Nel primo caso si ha un argomento di più a sfavore della convenienza di un Istituto statale, monopolistico o no, per la riassicurazione.

Nel secondo caso, non si giustifica una ingerenza così profonda dello Stato sull'andamento industriale e sui metodi tecnici di lavoro delle Imprese di assicurazione.

D'altra parte è interesse delle compagnie stesse, per la buona gestione tecnica del loro portafoglio, riassicurare quanto supera la capacità di ciascuna impresa, tenendo presente che per la maggior parte delle imprese la cessione di una quota parte dell'eccedente i pieni di conservazione ha come contropartita una corrispondente assunzione in riassicurazione di parte dei portafogli delle altre compagnie, con il vantaggio tecnico di avere una maggiore omogeneità.

§ 32. — *Il vincolo delle quote cedute in riassicurazione.* — Le compagnie di assicurazione hanno l'obbligo di vincolare a favore degli assicurati e di depositare le riserve matematiche e le cauzioni delle assicurazioni in corso, a garanzia dei diritti degli assicurati; tale obbligo sussiste pure per le quote cedute in riassicurazione, in quanto detta cessione, avvenendo fuori degli impegni tra assicurato e assicuratore, non esime quest'ultimo dalla sua responsabilità verso l'assicurato per l'importo totale assicurato.

Fanno eccezione a ciò le quote cedute obbligatoriamente dalle imprese private all'I.N.A. e le quote cedute in riassicurazione all'U.I.R., le quali però provvedono al vincolo e al deposito delle riserve per le quote loro cedute.

Nei riguardi della cessione all'I.N.A. già si sono esposti i diversi punti di vista nella parte della relazione riguardante i rapporti tra l'I.N.A. e le compagnie private; si aggiunge che tale cessione non rappresenta una riassicurazione vera e propria, in quanto le compagnie cedono una quota parte del portafoglio e non dell'eccedente i pieni, cosicché manca il requisito tecnico di un livellamento dei singoli rischi del portafoglio avendosi una riduzione proporzionale. Tale cessione ha semplicemente lo scopo di permettere all'I.N.A. l'aumento del proprio portafoglio e una azione regolatrice del mercato assicurativo italiano.

Nei riguardi della cessione all'U.I.R., tale privilegio si spiega con le finalità e la natura di questo Ente sorto con la cooperazione delle compagnie stesse; per le ragioni sopra esposte non è opportuno, secondo coloro che hanno risposto al quesito, estendere tale privilegio anche alle altre imprese di riassicurazione, anzi potrebbe essere opportuno, secondo qualcuno, non concederlo neppure all'U.I.R.

§ 33. — *Il controllo delle imprese di riassicurazione.* — Il controllo delle imprese di riassicurazione deve basarsi su norme diverse da quelle per le imprese di assicurazione, dato il loro diverso carattere. Nelle imprese di assicurazione, soprattutto in quelle sulla vita, il controllo da parte dello Stato si giustifica ritenendosi lo Stato come il legale tutore degli interessi degli assicurati.

Il carattere delle imprese di riassicurazione è più commerciale che previdenziale; quindi viene a mancare la giustificazione per un profondo intervento degli organi di vigilanza nel funzionamento delle imprese.

Per quanto riguarda l'eventuale controllo dei trattati di riassicurazione si deve far presente che essi sono stipulati nella loro maggioranza con imprese estere; quindi, per evitare disparità di trattamento tra imprese italiane ed estere o spiacevoli riflessi sui rapporti con le

società estere, i trattati non possono essere assoggettati ad una particolare vigilanza.

Queste sono le ragioni addotte dalla maggioranza degli interpellati a favore di una più o meno grande libertà nella vigilanza dei rapporti tra imprese di assicurazione e di riassicurazione. Si fa pure presente, e questa è pure l'opinione della Commissione, che sarebbe impossibile fare un controllo, che non sia puramente formale, a meno di non impiantare un ufficio di entità sproporzionata all'utilità che se ne ritrarrrebbe. Al più si può ritenere conveniente la comunicazione di massima dei pieni di conservazione e dei trattati.

Le operazioni di capitalizzazione.

§ 34. — *Natura e regolamentazione delle operazioni di capitalizzazione.* — Su questo particolare tema, la Commissione si limita a riferire le risultanze dei pareri raccolti sui punti più vivi e interessanti dell'argomento.

a) Le operazioni di capitalizzazione rappresentano una forma di raccolta sistematica e automatica di risparmio che con la loro caratteristica di garantire a lunga scadenza un capitale prestabilito, possono corrispondere a particolari esigenze del risparmiatore e nello stesso tempo assumere una utile funzione nel complesso economico;

b) sarebbe opportuno consentire forme di capitalizzazione abbinata a estrazione a sorte la quale conferirebbe uno stimolante incentivo a compiere l'atto previdenziale. Ad evitare tuttavia eventuali abusi, si consiglia — almeno in un primo momento — di limitare la concessione alle imprese già da tempo costituite o appositamente costituite, che offrono tutte le necessarie garanzie;

c) si ritiene equa la equiparazione totale, anche agli effetti fiscali, della regolamentazione delle operazioni di capitalizzazione alle assicurazioni vita.

Conclusioni.

Ordinamento giuridico delle assicurazioni. — In complesso, l'attuale disciplina delle assicurazioni private è soddisfacente: se si guarda dal lato del *contratto* di assicurazione, è notevole lo sforzo del nuovo Codice civile del 1942 di rendere impossibile ogni sopraffazione dell'assicurato. Se si guarda dal lato della organizzazione delle imprese, si deve riconoscere l'esistenza di un controllo statale abbastanza penetrante, senza che sia intralciante per lo sviluppo della

industria. Ragionevole è anche il maggiore rigore del controllo delle imprese di assicurazione su la vita in confronto delle altre. Sarebbe solo opportuno chiarire l'effetto della autorizzazione governativa rispetto alle polizze delle assicurazioni contro i danni.

Sembra anche ragionevole la limitazione della veste giuridica dell'ente assicuratore privato (società per azioni): una eventuale estensione alle società a responsabilità limitata può considerarsi un problema di nessuna importanza pratica, visto che — dovendo l'ente assicuratore avere un forte capitale sociale — la disciplina da applicare sarebbe sempre *sostanzialmente* quella delle società per azioni.

Recentemente rielaborate, ed in complesso soddisfacenti appaiono le norme per la liquidazione amministrativa degli enti assicuratori: infatti le norme generali del Codice civile del 1942 integrano e chiariscono quelle particolari agli enti suddetti contenute nella legge su le assicurazioni del 1923.

La permanenza delle due forme classiche di imprese assicuratrici: a premio fisso e mutue, è ritenuta utile dalla commissione, che trova anche opportune le riforme introdotte dal Codice civile del 1942 alla disciplina delle mutue. Queste però potrebbero essere agevolate, con una riforma della legge del 1923 su le assicurazioni, quando la loro sfera di azione non fosse ampia, abbassando il limite del loro iniziale fondo di garanzia, che oggi è parificato al capitale sociale delle società assicuratrici per azioni.

L'introduzione nel campo delle assicurazioni private del principio della obbligatorietà è apparsa alla Commissione opportuna, almeno in un primo tempo, solo per l'assicurazione della responsabilità automobilistica.

Il problema della statizzazione e del monopolio. — Per quanto riguarda il regime istituzionale delle assicurazioni private, che rappresenta il cardine attorno al quale ancor oggi si svolge più attivamente il dibattito fra gli studiosi della materia, la Commissione — prese nella dovuta considerazione le argomentazioni addotte dalle opposte correnti, esaminata obbiettivamente la reale situazione del mercato assicurativo italiano e valutate le conseguenze che dall'una o l'altra soluzione possono derivare — crede di poter concludere unanimemente:

A) Nell'assicurazione sulla vita è da escludere la istituzione di qualsiasi forma di monopolio sia statale che semistatale o privato per i seguenti motivi:

1° Dalla caratteristica dell'assicurazione privata (e specie dell'assicurazione vita) cioè la libera volontarietà dell'atto previden-

ziale, prende fisionomia il rapporto tipicamente fiduciario che viene a concretarsi tra assicurato e assicuratore: dalla soppressione della facoltà di scelta, insita in un regime monopolistico, non può non derivare una compressione dello spirito di previdenza del risparmiatore.

2° Il principio basilare che informa tutta la tecnica assicurativa — e cioè la massima ripartizione dei rischi — difficilmente potrebbe trovare applicazione nell'accentramento degli affari in un unico ente.

3° Un ente monopolistico, direttamente o indirettamente dipendente dallo Stato, mentre sarebbe facilmente indotto a manovrare le tariffe a seconda dei bisogni del Tesoro, finirebbe fatalmente col divenire strumento della politica finanziaria del governo al potere, come è dimostrato dagli investimenti in titoli di Stato effettuati dall'I. N. A. in un periodo in cui maggiormente veniva esercitata su questo Ente la pressione politica e come ben maggiore è prevedibile che sarebbe in un sistema monopolistico.

4° Da un regime monopolistico, conseguirebbe nel mercato interno un inasprimento delle tariffe e nel mercato internazionale la chiusura d'ogni frontiera alla nostra industria assicurativa, con gli evidenti danni che ne risentirebbe la nostra bilancia dei pagamenti.

B) Analoghe ragioni di preferenza per un regime liberistico valgono per l'assicurazione dei cosiddetti rami elementari (furti, incendi responsabilità civile, ecc.) in cui, anzi, non ricorrono neanche i motivi di interesse statale e sociale che vengono da alcuni invocati per il ramo vita: non interesse statale, in quanto le compagnie che esercitano queste forme non raccolgono notevoli masse di danaro e quindi nessun dovere da parte dello Stato di controllare una ingente forza finanziaria da impiegare per il raggiungimento dei suoi fini; non interesse sociale, in quanto le assicurazioni contro i danni hanno limitate e contingenti finalità patrimoniali, o addirittura commerciali, che riguardano una clientela addestrata che non ha bisogno di particolare tutela da parte dello Stato.

C) Esclusa la istituzione di ogni forma di monopolio, la Commissione non ritiene tuttavia di poter consigliare un ritorno alla piena libera concorrenza, colla conseguente soppressione dell'I. N. A., praticamente ed economicamente dannosa, mentre che la esistenza di questo ente, a lato delle compagnie private, si è dimostrata una utilissima forza sociale e finanziaria che sarebbe grave errore trascurare.

Si ritiene pertanto che sia preferibile mantenere lo *statu quo* risultante dall'ordinamento misto ottenuto dal R. decreto-legge 29 aprile 1923, 966, con qualche ritocco che per alcuni punti verrà

in seguito suggerito e che per quel che riguarda la questione maggiormente dibattuta della *cessione legale* può concretarsi nella proposta che segue.

Tra coloro che la cessione vorrebbero abolita, per essere particolarmente gravosa per le compagnie private e di inutile intralcio per l'I. N. A. e quelli che la vorrebbero conservata aumentandone anzi la percentuale, al fine di renderne economica l'amministrazione ed attuare l'esercizio di quella opportuna funzione di controllo che è stata affidata all'Istituto, la Commissione — considerato che essa può rappresentare una ragione di solidità e di prestigio per le più giovani compagnie, cui in corrispettivo delle quote cedute, viene, fra l'altro, offerta la corrispondente garanzia dello Stato, e tenuto presente che attraverso questa speciale forma di riassicurazione l'I. N. A. può assolvere il suo compito di moderatore del mercato assicurativo — ritiene di poter proporre la conservazione della cessione obbligatoria, aggiornando tuttavia la misura dei compensi agli attuali costi della produzione e rivedendo eventualmente anche le percentuali di rischio dovuto all'I. N. A.

Politica degli investimenti. — Si ritiene opportuno permettere la stipulazione di contratti di assicurazione sulla vita anche in valuta estera, subordinatamente alla possibilità del commercio delle divise estere. Questa possibilità permetterà nel futuro un maggiore incremento dell'assicurazione, ponendo le Società di assicurazione in grado di offrire dei contratti che possano essere preferiti da una certa categoria di assicurati, dal punto di vista della sicurezza del risparmio.

Si propone inoltre di studiare la possibilità di stipulare le assicurazioni sulla vita in una determinata valuta, con la clausola che l'assicurato possa chiedere durante il corso dell'assicurazione il cambiamento della valuta contrattuale.

Tale concessione dovrebbe essere resa effettiva da norme che diano agli assicurati la sicurezza di non vedere bloccato il loro risparmio ad opera dello Stato, e ciò è possibile in base a dei principi della Carta Costituzionale che sanciscano la liceità e la non derogabilità delle clausole stabilite per la difesa del risparmio dai rischi valutari.

Nei riguardi degli investimenti permessi alle Società di assicurazione dall'attuale legislazione, si ritiene opportuno estenderne il campo, permettendo a queste di investire una certa quota delle loro riserve in obbligazioni industriali o per ricostruzioni edilizie o in azioni di determinate società azionarie. Per evitare possibili speculazioni si

potrebbe limitare la facoltà di tali investimenti fino ad una certa percentuale, per es., il 10 %, delle riserve matematiche.

Si ritiene inoltre opportuna una revisione dei criteri vigenti per la valutazione delle attività nei bilanci delle società di assicurazione; si suggerisce, a tal proposito, la valutazione dei titoli ammortizzabili mediante il loro corso matematico, in modo da evitare nei bilanci le conseguenze delle possibili oscillazioni dei corsi di borsa.

Partecipazione degli assicurati ai benefici. — Non si ritiene opportuno che le Società anonime vengano obbligate a far partecipare gli assicurati agli utili delle Società stesse, anche per una quota parte, ma si ritiene preferibile lasciare al gioco della libera concorrenza l'adozione di tariffe che siano minime, e alla facoltà delle Società di eventualmente cedere quella parte di utili che ritengano opportuna.

Ciò perchè si ritiene che la libera concorrenza tra le diverse imprese, controllata e regolata dall'ufficio di vigilanza, e, per il ramo vita, anche dall'Istituto di Stato, possa meglio raggiungere lo scopo di offrire agli assicurati delle tariffe minime, evitando le difficoltà e il costo di una gestione degli utili che debba tener conto della loro equa distribuzione agli assicurati e della necessità di costituire delle riserve di sicurezza.

La riassicurazione. — Il problema principale riguarda l'eventuale monopolio della riassicurazione. Ora, non si ritiene conveniente la costituzione di un organismo unico, statale o privato, in quale eserciti il monopolio della riassicurazione, ma si ritiene preferibile mantenere la situazione attuale, in cui l'esercizio della riassicurazione è affidato alla libera concorrenza.

Le ragioni che giustificano questa conclusione sono in gran parte quelle che giustificano la libera concorrenza nel campo delle assicurazioni, con in più le seguenti ragioni, caratteristiche della riassicurazione. I rapporti tra assicuratore e riassicuratore non riguardano la massa degli assicurati, verso la quale sono responsabili le sole società di assicurazione, quindi il monopolio non si giustifica dal punto di vista sociale. Esso non si giustifica neppure dal punto di vista fiscale, dato il minimo utile ricavato dalle società di riassicurazione. Inoltre, la caratteristica principale della riassicurazione, è quella di richiedere un frazionamento dei rischi esteso il più possibile, e quindi basato su rapporti internazionali, perchè sia ridotto al minimo il rischio di perdite elevate. Una organizzazione monopolistica renderebbe più difficili questi rapporti con l'Estero.

Non si ritiene neppure conveniente rendere obbligatoria la riassicurazione per certe determinate quote, salvo quanto è già disposto per le cessioni dell'I. N. A. nelle assicurazioni sulla vita, argomento che è discusso precedentemente.

La ragione dipende dal fatto che tale obbligo non migliorerebbe nè modificherebbe la situazione attuale, in quanto nessun ufficio di vigilanza può giudicare meglio degli organi dirigenti delle singole imprese quali siano i piani di conservazione e quali quote debbano essere riassicurate, in riferimento alla potenzialità economica delle imprese stesse.

Le imprese di capitalizzazione. — Questo argomento, generalmente poco approfondito dalla dottrina e dalla pratica italiana in quanto presso di noi l'esercizio di queste speciali forme di risparmio, così affini all'assicurazione vita, è ancora praticamente affidato ad una sola compagnia, costituita soltanto 15 anni or sono, non ha dato motivo a divergenze di pareri meritevoli di particolare segnalazione. La Commissione pertanto ritiene di potersi limitare a concludere, conformemente alla quasi totalità degli interpellati, che le operazioni di capitalizzazione — essendo delle vere e proprie assicurazioni di capitale differito certo che consentono, mediante la raccolta sistematica di quote di risparmio, la costituzione a lunga scadenza di capitali prestabiliti — rispondono a particolari esigenze del risparmiatore ed esercitano quindi una funzione non trascurabile nella economia individuale e collettiva.

È opportuno pertanto agevolare la diffusione di queste operazioni, sia consentendone l'abbinamento con la estrazione a sorte, in maniera da conferire un indubbio incentivo all'atto previdenziale del risparmiatore, sia precisandone — in forma inequivoca — la disciplina giuridica e il trattamento fiscale, alla stessa stregua delle assicurazioni vita.

LA COMMISSIONE ECONOMICA

Giovanni DEMARIA, *presidente*Vittorio ANGIOLINI, *segretario generale**Esperti:*

Alberto ANGIOLILLO	Giuseppe MEDICI
Paolo BAFFI	Giannantonio MICHELI
Nunzio BARIO	Alessandro MOLINARI
Pietro BATTARA	Giuseppe ORLANDO
Luigi Vittorio BERLIRI	Mario OSTI
Aldo Bozzi	Enrico OTTOLENGHI
* Mario BRAIDOTTI	* Giuseppe OTTAVIANI
Federico CAFFÈ	* Paolo PAGLIAZZI
* Gianfranco CALABRESI	* Giuseppe Ugo PAPI
* Amedeo CALVANO	* Giannino PARRAVICINI
Armando CAMMARANO	Giulio PIETRANERA
Pietro CAMPILLI	Giuseppe REGIS
Alberto CAPANNA	Emanuele RIENZI
Aurelio CARRANTE	Carlo RODANO
* Luigi CERIANI	Manlio ROSSI DORIA
Vittorio CIARROCCA	Bruno ROSSI RAGAZZI
* Loris CORBI	* Carlo RUINI
Alessandro DE FEO	Pasquale SARACENO
* Alfredo DE GREGORIO	Gaetano STAMMATI
Francesco DELLO JOIO	Sergio STEVE
Giuseppe DEL VECCHIO	* Tullio TORRIANI
Valentino DOMINEDO	Ezio VANONI
* Giuseppe DI NARDI	Felice VILLANI
Pietro GRIFONE	Roberto ZAPPELLONI
Serafino MAJEROTTO	

N. R. — *Gli esperti indicati con asterisco, come componenti della Sottocommissione per il Credito e l'Assicurazione (coordinatore prof. Giuseppe Di Nardi) hanno particolarmente curata la preparazione di questo volume.*

Segretari della Sottocommissione: Dott. Renato Guadagnini, Sig. Baldo Secco-Suardo, Dott. Giacinto Martini.

I N D I C E

CAPITOLO I

IL CONTROLLO DEL CREDITO

Lineamenti storici sul controllo del credito

§ 1. - Definizione del controllo del credito e suoi rapporti con il governo del credito	Pag.	1
§ 2. - Precedenti storici della legislazione sulla vigilanza delle banche.	»	2
§ 3. - La legislazione sulla vigilanza del credito agrario e di quello fondiario e di alcuni speciali istituti di credito	»	4
§ 4. - La legislazione del 1926 sulla vigilanza delle banche.....	»	5
§ 5. - Il regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, sul controllo del credito	»	6

La direzione e la vigilanza del credito nella loro attuazione

§ 6. - Prevalenza dell'attività di controllo rispetto a quella di governo del credito.....	Pag.	7
§ 7. - Criteri che hanno guidato l'Ispettorato del credito nell'esercizio delle sue funzioni. — Rapporti tra l'Ispettorato del credito e la Banca d'Italia	»	8
§ 8. - Organi che attualmente esercitano le funzioni di controllo del credito	»	10
§ 9. - Classificazione delle norme specifiche di vigilanza e dell'attività esplicata dagli organi di controllo	»	10
§ 10. - Della disciplina generale dell'attività creditizia.....	»	11
§ 11. - Della indipendenza e responsabilità del banchiere.....	»	12
§ 12. - Della disciplina dell'esercizio del credito al fine di evitare forme di concorrenza nocive	»	15
§ 13. - Della disciplina delle operazioni delle banche ai fini della solvibilità e della liquidità.....	»	16

Il controllo del credito nelle risultanze della Commissione

§ 14. - Premessa	Pag.	18
§ 15. - Gli organi di direzione e di controllo del credito	»	19
16. - Gli organi giurisdizionali in merito al controllo del credito ..	»	27
§ 17. - Giudizi generali sulla attività degli organi di controllo	»	28
§ 18. - Esigenza di un controllo meno formale e più sostanziale	»	29
§ 19. - Disposizioni limitative negli impieghi della massa fiduciaria e dei fidi	»	31

§ 20. - Schedario dei fidi	<i>Pag.</i>	32
§ 21. - Organizzazione territoriale e cartello	»	34
§ 22. - La tutela del risparmio	»	34
§ 23. - Inserimento nella Carta costituzionale di norme sul controllo del credito	»	36

CAPITOLO II

L'ISTITUTO D'EMISSIONE

L'ordinamento giuridico ed amministrativo della Banca d'Italia

§ 1. - La figura giuridica dell'Istituto e la costituzione del suo capitale.....	<i>Pag.</i>	38
§ 2. - Gli organi amministrativi	»	38
§ 3. - Le operazioni consentite	»	40
§ 4. - La emissione dei biglietti	»	42
§ 5. - La partecipazione dello Stato agli utili della Banca	»	42

L'attività della Banca d'Italia

§ 6. - Le origini	<i>Pag.</i>	43
§ 7. - Le immobilizzazioni.....	»	43
§ 8. - Lo sviluppo dell'attività creditizia a sostegno dell'economia privata	»	44
§ 9. - Il finanziamento della prima guerra mondiale.....	»	46
§ 10. - La unificazione delle emissioni e la riforma monetaria del 1927	»	48
§ 11. - I riflessi del bilancio della Banca delle vicende economiche monetarie e politiche dal 1928 al 1945.....	»	49

Gli atteggiamenti fondamentali della politica creditizia della Banca d'Italia

§ 12. - La difesa del cambio caratterizza la politica della Banca d'Italia fino al 1934.....	<i>Pag.</i>	52
§ 13. - Dal 1935 la funzione dell'Istituto di emissione viene limitata alla difesa del valore interno della moneta.....	»	53

I problemi attuali dell'ordinamento e della politica dell'Istituto di emissione

§ 14. - La sua forma giuridica.....	<i>Pag.</i>	60
§ 15. - La nazionalizzazione.....	»	62
§ 16. - Lo sconto diretto ai privati	»	65
§ 17. - Le anticipazioni.....	»	70
§ 18. - La politica delle operazioni sul mercato aperto come mezzo per integrare la manovra dello sconto	»	71
§ 19. - Allo stesso fine si considera il caso di rendere obbligatorio il deposito presso l'Istituto di emissione di una quota delle disponibilità delle aziende di credito.....	»	72
§ 20. - I criteri che devono informare la gestione dell'Istituto di emissione	»	75

- § 21. - Necessità di regolare sempre mediante una legge il limite del credito che l'Istituto di emissione può concedere al tesoro *Pag.* 77
 § 22. - Se la Carta costituzionale debba affermare principi relativi all'ordinamento dell'Istituto di emissione..... » 78

CAPITOLO III

LE AZIENDE DI CREDITO ORDINARIE

L'ordinamento giuridico delle aziende di credito

- § 1. - L'azienda di credito nei concetti fondamentali della legislazione bancaria *Pag.* 79
 § 2. - I vari tipi di aziende di credito » 83
 § 3. - Elasticità del sistema di controllo dell'attività bancaria » 86
 § 4. - La posizione tecnica, economica e giuridica del banchiere: iniziativa, scelte economiche, responsabilità » 89

I problemi relativi alla raccolta del risparmio

- § 5. - Andamento dei depositi e loro entità economica..... *Pag.* 93
 § 6. - Formazione del risparmio » 96
 § 7. - Il tesoreggiamento..... » 97
 § 8. - Spostamenti fra categorie di depositi..... » 100
 § 9. - Spostamenti nella raccolta fra categorie di aziende di credito » 102

Problemi relativi ai titoli fiduciari .

- § 10. - Sviluppo dell'emissione di titoli fiduciari *Pag.* 105
 § 11. - Di una eventuale unificazione dei tipi di titoli fiduciari..... » 107
 § 12. - Degli istituti autorizzati ad emettere titoli fiduciari » 108

I problemi relativi agli impieghi

- § 13. - Dinamica ed equilibrio degli impieghi *Pag.* 109
 § 14. - Gli impieghi nella economia privata » 110
 § 15. - Gli impieghi verso lo Stato » 114
 § 16. - Disponibilità e liquidità delle aziende » 117
 § 17. - Sulle varie forme d'impiego » 119
 § 18. - Il controllo dei fidi multipli » 122

Costo del denaro e "Cartello", bancario

- § 19. - Origine e sviluppo del « cartello » bancario *Pag.* 128
 § 20. - I tassi passivi..... » 132
 § 21. - I tassi attivi » 140
 § 22. - Le provvigioni per i servizi » 146

§ 23. - Il problema dello stacco tra tassi attivi e passivi.....	Pag.	152
§ 24. - Il problema del mantenimento e quello della semplificazione del cartello bancario	»	153
§ 25. - Sulla uniformità nazionale del « cartello bancario »	»	158
§ 26. - L'osservanza del « cartello » bancario.....	»	159
§ 27. - Quale organo deve emanare il « cartello » bancario?.....	»	162

Problemi di distribuzione territoriale degli organi di credito.

§ 28. - Evoluzione organizzativa e strutturale del sistema	Pag.	163
§ 29. - La disciplina degli sportelli dal 1926 al 1936	»	166
§ 30. - La revisione degli sportelli nel 1938-39	»	167
§ 31. - La politica eseguita durante la guerra e il dopoguerra	»	171
§ 32. - Quadro attuale del sistema bancario nella sua organizzazione territoriale	»	173
§ 33. - Conclusioni in materia di politica degli sportelli	»	178

Orientamento funzionale e specializzazione

§ 34. - Grandi istituti e banche di tipo provinciale	Pag.	182
§ 35. - Rapporti fra le varie categorie di aziende	»	185
§ 36. - Crediti speciali e funzioni riservate.....	»	186

Il segreto bancario

§ 37. - Come si pone la questione	Pag.	188
§ 38. - I risultati dell'inchiesta	»	189

CAPITOLO IV

LE CASSE DI RISPARMIO

§ 1. - Cenni sull'origine e sullo sviluppo delle Casse di Risparmio ..	Pag.	193
§ 2. - Estensione e caratteri della raccolta dei depositi.....	»	194
§ 3. - Caratteri fondamentali degli impieghi	»	198
§ 4. - Problemi attuali	»	201

CAPITOLO V

IL CREDITO MOBILIARE

§ 1. - Premessa	Pag.	216
§ 2. - Cenni riassuntivi sul problema del credito industriale in Italia negli ultimi decenni	»	218

**Separazione dell'esercizio del credito mobiliare da quello
del credito ordinario**

§ 3. - Il credito mobiliare nell'attuale momento economico.....	<i>Pag.</i> 223
§ 4. - Proposte relative all'assetto degli istituti di credito industriale in Italia.....	» 225
§ 5. - Provvista di fondi occorrenti per il finanziamento industriale ..	» 233
§ 6. - Conclusioni.....	» 236

ALLEGATI :

A) L'Istituto Mobiliare Italiano (IMI) nel periodo 1932-33/1944-45	<i>Pag.</i> 238
B) Recente provvedimenti legislativi per il credito industriale ..	» 247

CAPITOLO VI

IL CREDITO AGRARIO

Premessa

§ 1. - Particolarità del credito agrario	<i>Pag.</i> 254
§ 2. - La disciplina del credito agrario in Italia	» 255

Le operazioni di credito agrario

§ 3. - La determinazione delle operazioni di credito agrario	<i>Pag.</i> 257
§ 4. - Il sistema delle agevolazioni e dei privilegi alle operazioni di credito agrario.....	» 266
§ 5. - Note conclusive	» 275

Gli istituti di credito agrario

§ 6. - L'autorizzazione all'esercizio del credito agrario	<i>Pag.</i> 276
§ 7. - La organizzazione degli istituti di credito agrario. — Se si ritenga adeguata la struttura e la potenzialità degli istituti esercenti il credito agrario	» 280

CAPITOLO VII

IL CREDITO FONDIARIO

§ 1. - Premessa.....	<i>Pag.</i> 284
§ 2. - Il credito fondiario nei vari paesi	» 284
§ 3. - Lo sviluppo della legislazione sul credito fondiario in Italia..	» 286
§ 4. - L'attuale regolamentazione in Italia	» 288

Le operazioni

§ 5. - Determinazione delle operazioni.....	Pag.	291
§ 6. - Attuazione delle operazioni.....	»	294
§ 7. - Il mercato delle cartelle fondiaria.....	»	296
§ 8. - Le agevolazioni fiscali.....	»	296
§ 9. - Unificazione delle cartelle.....	»	297

Gli istituti di credito fondiario

§ 10. - Molteplicità o unicità degli istituti.....	Pag.	299
§ 11. - Attività territoriale degli istituti.....	»	301
§ 12. - Istituti specializzati o facenti parte di aziende complesse....	»	302
§ 13. - Istituti di carattere pubblico o istituti privati.....	»	304

Istituti di credito edilizio

§ 14. - Chi può esercitare il credito edilizio.....	Pag.	305
§ 15. - Istituzione di nuovi enti e nuove autorizzazioni.....	»	307

CAPITOLO VIII**IL MERCATO FINANZIARIO****Le borse valori in Italia**

§ 1. - Le borse valori e le emissioni di valori mobiliari.....	Pag.	309
§ 2. - L'ordinamento delle borse.....	»	311
§ 3. - Agenti di cambio ed operazioni di borsa.....	»	315
§ 4. - Liquidazione delle operazioni di borsa.....	»	316
§ 5. - Il movimento economico delle borse in Italia.....	»	316
§ 6. - Proposte per un testo unico della legislazione sulle borse italiane.....	»	321
§ 7. - Incidenze tributarie sui negozi di borsa.....	»	326
§ 8. - La nominatività dei titoli azionari.....	»	326

CAPITOLO IX**IL PROBLEMA DELLA NAZIONALIZZAZIONE DELLE BANCHE**

§ 1. - La nazionalizzazione nel settore bancario.....	Pag.	329
§ 2. - Le tesi dibattute per il settore bancario italiano.....	»	335
§ 3. - Prima tesi: Mantenimento dello « statu quo ».....	»	339
§ 4. - Perfezionamento dello « statu quo » con sostituzione dell'IRI nella gestione dei pacchetti azionari.....	»	340
§ 5. - Seconda tesi: Riprivatizzazione.....	»	342
§ 6. - Terza tesi: Nazionalizzazione piena delle grandi banche.....	»	348
§ 7. - Contrasti in merito alla terza tesi: Forme organizzative e cri- teri di gestione delle banche nazionalizzate. Nazionalizza- zione e pianificazione.....	»	350

§ 8. - Motivi per la parzialità della nazionalizzazione	Pag.	364
§ 9. - Indennizzo agli azionisti espropriati	»	366
§ 10. - Nazionalizzazione e concentrazione istituti di credito di diritto pubblico.....	»	368
§ 11. - Conclusioni	»	369

CAPITOLO X

LA POLITICA DEL CREDITO

L'intervento dello Stato per la manovra del credito e degli investimenti

§ 1. - Fini dell'intervento.....	Pag.	371
§ 2. - I limiti della manovra del credito e degli investimenti	»	376
§ 3. - I mezzi tecnici per l'attuazione della manovra del credito e degli investimenti	»	382
§ 4. - Conclusioni.....	»	389

CAPITOLO XI

LE ASSICURAZIONI

Sistema giuridico italiano delle assicurazioni private e controllo dello Stato

§ 1. - Lineamenti generali dell'ordine vigente.....	Pag.	391
§ 2. - Più importanti ipotesi di una nuova disciplina	»	394
§ 3. - Il sistema vigente è nel suo complesso soddisfacente	»	394
§ 4. - Forma giuridica delle imprese	»	395
§ 5. - Ordinamento dell'INA. — Svolgimento e critiche.....	»	396
§ 6. - Estensione al ramo danni del sistema seguito per l'assicurazione vita.....	»	400
§ 7. - Proposte di obbligatorietà per alcuni rami delle assicurazioni private	»	401
§ 8. - Liquidazione coatta amministrativa.....	»	402
§ 9. - Regolamento della concorrenza e disciplina degli agenti di assicurazione	»	403
§ 10. - Il sistema di controllo previsto dalla legge.....	»	405

Il problema della statizzazione e del monopolio delle assicurazioni private

§ 11. - Svolgimento storico del regime italiano vigente	Pag.	405
§ 12. - La nazionalizzazione nei vari stati europei	»	407
§ 13. - Monopolio e libera concorrenza: motivi pro e contro	»	411
§ 14. - Conclusioni prevalentemente contrarie ad ogni forma di monopolio.....	»	413
§ 15. - Critiche al sistema vigente	»	416
§ 16. - Rischi tarati. — Assicurazione grandine, aeronautiche e marittime	»	417

§ 17. - La libera concorrenza nei rami elementari	<i>Pag.</i> 417
§ 18. - Consigli di gestione	» 418
§ 19. - Rappresentanza degli assicurati nei consigli di amministrazione.	» 418

La politica degli investimenti delle compagnie di assicurazione

§ 20. - I riflessi della svalutazione monetaria nel campo assicurativo.	<i>Pag.</i> 419
§ 21. - I contratti in valuta estera pregiata	» 422
§ 22. - L'investimento delle riserve matematiche sull'assicurazione vita	» 425
§ 23. - L'investimento delle riserve matematiche nell'assicurazione danni	» 426

La partecipazione degli assicurati ai benefici

§ 24. - Della partecipazione agli utili di assicurazione	<i>Pag.</i> 426
§ 25. - Pareri contrari alla obbligatorietà	» 426
§ 26. - Libera adozione di tariffe con partecipazione agli utili	» 429

La riassicurazione

§ 27. - Organismo unico per la riassicurazione	<i>Pag.</i> 430
§ 28. - Caratteristiche tecniche ed economiche della riassicurazione..	» 430
§ 29. - Attuale situazione italiana	» 433
§ 30. - Libera concorrenza	» 433
§ 31. - Obbligatorietà della riassicurazione	» 436
§ 32. - Il vincolo delle quote cedute in riassicurazione	» 437
§ 33. - Il controllo delle imprese di riassicurazione	» 437

Le operazioni di capitalizzazione

§ 34. - Natura e regolamentazione delle operazioni di capitalizzazione	<i>Pag.</i> 438
Conclusioni	» 438