

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, susseguiti 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, abbinate 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 devolgervi 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 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 esplichi questa funzione in modo più soddisfacente di quanto la possa esplicare 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'obbiezione, 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 esplicito 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'illusione 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.