

## CAPITOLO IX

### IL PROBLEMA DELLA NAZIONALIZZAZIONE DELLE BANCHE

§ 1. — *Le nazionalizzazioni nel settore bancario.* — Al vasto movimento di idee intorno alla necessità di un intervento più sostanziale e profondo dei pubblici poteri nel meccanismo della vita economica, si riallaccia il tema della nazionalizzazione delle imprese, oggi largamente dibattuto in tutti i paesi che, dopo gli sconvolgimenti della guerra, tendono a darsi un assetto economico schiettamente democratico.

Molteplici sono le tendenze ideologiche e varie le soluzioni prospettate.

Fra i due estremi opposti dei collettivisti e dei liberisti esiste una gamma di posizioni intermedie che spingono il processo di nazionalizzazione a limiti diversi, includendovi od escludendovi questo o quel settore economico e, entro un dato settore, questa o quella categoria di aziende — a seconda delle finalità perseguite e del giudizio sui criteri ritenuti più idonei per raggiungerle. Un'esposizione sia pur sommaria delle tesi concrete oggi in discussione metterebbe in luce scopi e motivi disparati, specifici per singoli settori produttivi nel quadro di questa o quell'economia nazionale; sarebbe quindi un'impostazione troppo ampia che proporrebbe considerazioni e rilievi talvolta estranei al problema delle nazionalizzazioni bancarie quale può essere discusso oggi in Italia (1).

(1) In realtà le numerose nazionalizzazioni già attuate o in corso di attuazione nei Paesi europei, nelle forme più diverse e più o meno razionali, non si possono ricondurre ad una formula unica; ma sono sostenute sulla scorta di considerazioni di natura disparata.

Talvolta sono presenti motivi politico-sociali (assicurare allo Stato la padronanza di mezzi essenziali per la difesa della nazione, o di risorse esistenti in misura limitata, o di imprese che permettono di esercitare un controllo sulla vita del paese, ecc.). In altri casi gli obiettivi sono prevalentemente economici: si può trattare di sostituirsi nella gestione di complessi monopolistici o quasi monopolistici per meglio organizzare i servizi produttivi e in definitiva per tutelare gli interessi delle categorie consumatrici (industrie del gas, dell'elettricità, ecc.); ci si può proporre la razionalizzazione tecnica di interi settori industriali di grande importanza per l'economia nazionale, razionalizzazione che l'iniziativa privata non riuscirebbe a realizzare per scarsità di mezzi e difficoltà di coordinamento (ad es., settori minerari, quale il carbonifero in Inghilterra); si può tendere ad eliminare la possibilità di egemonie capitalistiche pure nocive alla razionalità del mercato, ecc.

Poichè in questa sede si intende limitare l'esposizione agli aspetti concreti che il problema può assumere nel settore bancario, saranno sufficienti e opportune solo alcune brevi considerazioni preliminari. Si accenneranno cioè fin d'ora, per una chiara impostazione dell'argomento, gli obiettivi fondamentali cui possono mirare le nazionalizzazioni bancarie, e le varie forme organizzative con cui possono essere realizzate, lasciando al seguito dell'esposizione di richiamare particolarità, dubbi e contrasti.

1) *Obiettivi delle nazionalizzazioni bancarie.* — Le nazionalizzazioni bancarie vengono sostenute principalmente per i seguenti obiettivi:

a) anzitutto per evitare che gruppi privati possano detenere o conquistare una posizione predominante. Un tale obiettivo è fatto valere a due effetti: col sottrarre le aziende bancarie al dominio del capitale privato si intende impedire in primo luogo che le Banche siano piegate al servizio di interessi particolaristici di determinati complessi economici privati col rischio che siano adottati criteri « settari » e orientamenti « unilaterali » non conformi alle esigenze dell'economia nazionale; si mira inoltre ad eliminare il pericolo di prepotenti influenze di ristretti gruppi capitalistici nella vita del paese, per un ideale di più equilibrata democrazia economica e politica.

Il dominio conferito a singole persone o gruppi privati dalla proprietà delle banche (o quanto meno delle grandi banche) appare ai fautori delle nazionalizzazioni tanto più ingiustificato in quanto è esercitato con masse di risparmio raccolte fiduciarmente, per innumerevoli rivoli, tra la collettività, con remunerazioni modeste e per importi notevolissimi, sproporzionati al capitale e quindi ai rischi degli azionisti proprietari; l'eliminazione degli azionisti privati è prospettata, sotto questo profilo, come una misura di giustizia, come una rivendicazione dei diritti della collettività.

Così impostata, la nazionalizzazione delle banche da una parte viene per lo più limitata alle grandi aziende, per le quali sono particolarmente sentiti gli inconvenienti del predominio di interessi privati, dall'altra viene concepita soprattutto come riorganizzazione dell'amministrazione o — per usare un termine prospettato da taluno — come « democratizzazione »: eliminate le interferenze degli azionisti, gli organi amministrativi dovrebbero cioè essere composti da esponenti delle varie categorie interessate (settori economici, lavoratori, Stato, ecc.) in modo da assicurare la prevalenza di indirizzi improntati a spirito di solidarietà nazionale e da garantire contro orientamenti e deviazioni particolari.

stiche imposte da legami più o meno palesi con determinati gruppi privati; i criteri di gestione, salvo determinati temperamenti, dovrebbero invece continuare ad ispirarsi fundamentalmente al principio della redditività, cioè alla ricerca del massimo utile a parità di sicurezza.

Per questi aspetti e per altri che saranno rilevati nel corso della esposizione, la nazionalizzazione — secondo i suoi fautori — si porrebbe sul terreno della razionalità economica e si renderebbe indipendente da motivi prettamente politici.

Giova anche avvertire che i fautori delle nazionalizzazioni, se si preoccupano di ovviare a possibili egemonie particolaristiche, non sono meno solleciti di assicurare le aziende nazionalizzate contro egemonie o interferenze della burocrazia statale; per questo, come si vedrà oltre, esigono che le eventuali nazionalizzazioni si realizzino con aziende autonome rette con l'elasticità delle imprese commerciali.

b) Altri non esauriscono le finalità delle nazionalizzazioni bancarie nelle esigenze di difesa contro il prepotere di interessi particolaristici pericoloso per l'equilibrio sia degli sviluppi economici che della vita sociale; ma considerano le nazionalizzazioni anche come strumento per una politica di pianificazione sia pure parziale della economia del paese. Per costoro, il vero significato delle nazionalizzazioni bancarie sta nell'estromissione del capitale privato per assicurare la piena conformità dell'attività delle Banche a nuove direttive e funzioni assegnate dai piani economici redatti dai poteri pubblici. Un tale obiettivo può implicare una profonda revisione nei metodi di gestione, quando la distribuzione del credito sia considerata non come strumento accessorio inteso ad agevolare il successo di altre misure fondamentali di pianificazione, ma come il mezzo primario della manovra pianificatrice. In questo caso — e accenni sia pur vaghi in tal senso si sono avuti a proposito delle recenti nazionalizzazioni bancarie francesi — si pone il grave problema della trasformazione dell'azienda bancaria da impresa operante in base al criterio della redditività (profit-making, secondo l'espressione anglosassone) in una forma di servizio pubblico svincolato dalle norme di condotta tipiche di una economia di mercato.

Naturalmente, come per altri settori economici anche per il settore bancario la scelta dello strumento della nazionalizzazione dipende dalla valutazione dell'efficacia di altri strumenti di intervento pubblico ai fini degli obiettivi proposti. La normale alternativa delle nazionalizzazioni è qualche forma di « controllo », cioè di intervento dei pubblici poteri che, senza giungere all'eliminazione del capitale e dell'iniziativa privata, o li assoggetti alla supervisione o alla

direzione di organi pubblici oppure ne faccia partecipe anche lo Stato e dia quindi a questo la possibilità di influire direttamente sulla condotta delle aziende. Anche nel settore bancario lo strumento del « controllo » è stato da tempo adottato nelle due forme: come controllo dall'esterno in termini generali, per mezzo di organi pubblici; e come controllo dall'interno, ad esempio con il possesso — tramite I.R.I. — della maggioranza delle azioni delle tre maggiori Banche di credito ordinario. Soprattutto questa seconda esperienza — la cosiddetta impresa « mista », di proprietà congiunta dello Stato e dei privati (1) — ha riscosso e riscuote tuttora numerose adesioni ed è da molti preferita alle nazionalizzazioni vere e proprie, in quanto consentirebbe di meglio tutelare le aziende contro i pericoli della « burocratizzazione ». Su questo punto, che è fondamentale per il tema in esame, e sui dubbi e appunti critici che i fautori delle nazionalizzazioni muovono all'esperienza dell'impresa mista si ritornerà in seguito con le dovute precisazioni.

2) *Forme organizzative delle banche nazionalizzate.* — Il termine « nazionalizzazione » (2) è ormai corrente per designare il « passaggio della proprietà dei mezzi di produzione dai privati alla collettività »,

(1) Nel questionario N. 4 della Commissione relativo alle nazionalizzazioni industriali l'impresa mista è prospettata, sotto la voce di *azionariato di Stato*, come una forma di nazionalizzazione. L'estensore della presente esposizione sul problema delle nazionalizzazioni bancarie ritiene più conveniente ai fini della esposizione stessa escludere dalla categoria delle nazionalizzazioni l'azionariato di Stato, in quanto questo concettualmente costituisce una categoria indefinita a se stante, le cui concrete applicazioni possono oscillare dall'estromissione sostanziale del capitale privato a forme di semplice verifica delle gestioni private e sono per natura graduabili in ogni momento tra i due estremi suddetti. Si preferisce perciò classificare l'azionariato di Stato fra le forme varie di controllo.

(2) Secondo un'interpretazione etimologica, ancora sostenuta da taluni, per « nazionalizzazioni » si dovrebbe intendere l'estromissione di interessi stranieri da imprese nazionali. Nazionalizzazioni in questo significato — che qui si ricorda solo per curiosità — sono occorse anche nelle recenti vicende bancarie italiane, in due casi: 1° all'atto della trasformazione della Banca d'Italia da società per azioni in Istituto di diritto pubblico, che riservò la partecipazione al capitale esclusivamente ad Enti nazionali (art. 20 legge bancaria); 2° all'atto della riorganizzazione dell'assetto giuridico delle banche d'interesse nazionale disposta dalla legge bancaria nella sua prima redazione del marzo 1936, che tolse agli stranieri la possibilità di acquisire o di conservare la qualità di azionista delle suddette banche; tale norma proibitiva fu temperata nella seconda redazione della legge che ammise gli stranieri alla titolarità di azioni con rinuncia però al diritto di voto (art. 26 legge bancaria).

senza riguardo alle modalità e alle condizioni concrete secondo le quali le nuove gestioni vengono organizzate. Il termine è perciò in certo senso generico e finisce per riferirsi a forme organizzative che possono presentare caratteristiche notevolmente diverse; ma, forse appunto in virtù di questa genericità, che consente di prescindere da sfumature e diversità di struttura e di individuare anche fenomeni compositi nati da compromessi e combinazioni varie, esso ha finito per prevalere e affermarsi nell'uso comune. Oggi tutte le grandi riforme già realizzate o in via di realizzazione o progettate nei vari paesi d'Europa, anche quelle relative al settore bancario, vanno sotto il suo nome; a quest'uso dominante è ovvio attenersi.

La genericità del termine « nazionalizzazione » ben si adatta del resto anche al settore bancario in quanto in esso sembra che le aziende « di proprietà collettiva » debbano essere organizzate secondo forme varie che, per tener conto delle tradizioni delle varie categorie, delle esperienze fatte, degli ambienti sociali in cui operano, e del regime di controllo bancario in vigore, difficilmente possono essere inquadrare in uno dei tipi puri definibili in astratto.

L'analisi di tali tipi, nei suoi problemi generali (statizzazione, socializzazione, cooperativismo pubblicistico, ecc.), dovrebbe essere presupposta in questa sede che vuole solo esaminare aspetti e tendenze particolari al campo bancario, sulla scorta dei dati e degli spunti emersi dall'inchiesta. Caratteristiche e sfumature, inconvenienti e pregi, pericoli e possibilità di ciascuno dei vari schemi e sottoschemi astrattamente possibili formano ormai oggetto di una vasta letteratura da parte delle varie tendenze; tendenze, che da ultimo hanno ricominciato a riaffermarsi e a riproporsi anche in Italia. Prescindendo dal loro esame in astratto e riservandoci di riprendere il tema in termini più concreti, allorchè si accennerà ai problemi organizzativi delle nazionalizzazioni bancarie, qui basterà premettere che, in realtà, sul terreno delle realizzazioni e della sperimentazione pratica, le distinzioni rigide sembrano destinate a scomparire per dar vita a strutture amministrative di tipo — si ripete — composito. Nello sforzo infatti di congegnare forme organizzative che, pur essendo ispirate a esigenze di pubblico interesse, possano pretendere alla efficienza produttiva delle gestioni private, le istanze dei vari schemi astratti tendono a comporsi in soluzioni empiriche intermedie in relazione alle variabili situazioni di fatto e a dar vita ad una gamma di strutture varie. Ciò vale anche per il settore bancario; al riguardo, si rimanda ai rilievi specifici che si avrà occasione di formulare nel corso della presente esposizione.

Giova piuttosto accennare che, volendo porre il problema delle nazionalizzazioni bancarie in relazione alla situazione di fatto italiana, il più concreto punto d'avvio sta nel rilevare l'importanza che per l'ordinamento bancario nazionale ha assunto una forma già accennata di intervento statale, che, nelle sue medie manifestazioni, tende al « controllo pubblico » delle imprese, e che, superati determinati limiti, realizza di fatto la estromissione del capitale privato e può quindi essere avvicinato ad una nazionalizzazione sia pure imperfetta: l'*azionariato misto*. Come è risaputo, per effetto della crisi 1929-33 e della conseguente assistenza prestata (salvataggi), lo Stato si è trovato in possesso di cospicui pacchetti azionari non solo di società industriali, ma pure di società bancarie: in particolare delle tre massime che la legge del 1936 doveva qualificare « Banche d'interesse nazionale » (Banca Commerciale Italiana, Credito Italiano, Banco di Roma). Poichè le quote di capitale così trasferite allo Stato, anzi, per conto dello Stato, all'I.R.I., erano altissime (dall'80 al 95% circa del capitale nominale), lo Stato venne praticamente ad assumere — tramite l'I.R.I. — la proprietà dei tre grandi Istituti. Questi rimasero costituiti nella forma di società per azioni; e per quanto nei loro confronti fossero introdotte notevoli norme innovatrici in senso pubblicistico (1) simili alla disciplina sancita per gli Istituti di credito di diritto pubblico, la loro veste giuridica non fu formalmente mutata. Ma sostanzialmente il mutamento era stato fondamentale: lo Stato era ormai in grado, attraverso l'intermediazione dell'I.R.I. e i particolari controlli adottati, di dominare la gestione delle tre aziende. Si era così realizzata la possibilità di un « controllo pubblico » nella misura più efficiente.

Tale situazione, tipica dell'Italia, ed equivalente ad una forma di nazionalizzazione « imperfetta », condiziona — com'è ovvio, data l'importanza delle aziende implicate — ogni discussione in materia di nazionalizzazione.

(1) Le norme speciali sancite nella legge bancaria o introdotte dai singoli statuti, che tendono a spostare le banche di interesse nazionale dal campo delle Società bancarie per azioni in cui formalmente sono inserite verso il settore degli Istituti di credito di diritto pubblico, consistono principalmente: *a*) nell'obbligo di approvazione degli Statuti da parte del Governo (art. 27 Legge bancaria); *b*) nella necessità del benessere dell'organo governativo alle nomine degli amministratori; *c*) nell'intervento di un delegato governativo alle sedute degli organi di amministrazione; *d*) nell'esclusione degli azionisti stranieri che non abbiano rinunciato al diritto di voto.

§ 2. — *Le tesi dibattute per il settore bancario italiano.* — Partendo appunto dall'importanza assunta dall'azionariato misto nel nostro ordinamento bancario e dai suoi aspetti pubblicistici, una larghissima corrente tende, secondo quanto è emerso dall'inchiesta, a considerare come superato il problema delle nazionalizzazioni in Italia.

Si avverte che si prescinde in questa sede dalla Banca d'Italia, che ha una posizione tutta particolare e per la quale il problema della nazionalizzazione è già stato trattato in sede di esame dell'ordinamento dell'Istituto di emissione.

Si vuol qui limitare l'esame del problema per il complesso degli Istituti che svolgono attività bancaria ordinaria. Ora, in proposito si osserva comunemente:

a) che il problema della nazionalizzazione non può sorgere per le *Casse di risparmio*, enti morali — quindi di dominio « collettivo » — che svolgono istituzionalmente la loro attività per pubbliche finalità sulla base di un ordinamento sancito dalla tradizione e non suscettibile di trasformazioni strutturali sotto il profilo pubblicistico. Se modifiche nelle forme organizzative e nei criteri di gestione possono essere auspiccate, esse riguardano questioni che esulano dal terreno della nazionalizzazione vera e propria. Si tratta di questioni di adeguamento a esigenze risultanti dall'esperienza recente e a nuove situazioni di fatto, che vengono prospettate in un apposito capitolo di questa relazione.

b) Lo stesso si ripete per gli *Istituti di credito di diritto pubblico*, di cui la Banca del Lavoro ha il patrimonio in proprietà dello Stato per oltre il 98 % e gli altri Istituti (Banco di Napoli, Banco di Sicilia, Monte dei Paschi di Siena e Istituto S. Paolo di Torino) sono costituiti in fondazioni pubbliche di antica data, fuori di ogni ingerenza del capitale privato. Le questioni che possono essere agitate per questi Istituti sono estranee al tipico problema della nazionalizzazione.

c) Il qual problema dovrebbe ormai considerarsi sostanzialmente risolto anche per le tre *Banche di interesse nazionale*, grazie all'azionariato dell'I.R.I. che ha portato all'eliminazione a favore dello Stato della maggior parte degli azionisti privati.

d) Con il passaggio sostanziale allo Stato delle tre grandi banche, il settore bancario lasciato al capitale privato risulterebbe ridotto a proporzioni non ulteriormente comprimibili. In definitiva, tenuto conto che il gruppo delle *banche popolari cooperative* risponde ad esigenze che la nazionalizzazione dovrebbe rispettare, si tratterebbe

di un complesso di *società private*, numeroso sì (159), ma composto da aziende di cui soltanto poche superano l'ambito regionale e i cui mezzi complessivi rappresentano comunque una frazione di quelli a disposizione dei tre gruppi ricordati sub a) b) c).

Tale situazione, sulla base dei dati disponibili al 30 settembre 1943, e in seguito radicali mutamenti non si sono verificati (1), veniva così commentata dal Governatore della Banca d'Italia all'Assemblea Generale dei partecipanti alla Banca d'Italia il 18 aprile 1945.

« Se noi facciamo la somma totale dei depositi a risparmio e in conto corrente e dei conti di corrispondenza, ossia di quella alla quale si usa dare nome di « massa fiduciaria », i risultati sono questi:

(1) Nei due anni successivi al settembre 1943 la situazione ha subito qualche spostamento soprattutto per quanto riguarda la posizione delle Casse postali per le quali il ritmo d'incremento dei depositi è stato inferiore al ritmo avutosi presso le vere e proprie aziende di credito. Queste ultime in sostanza hanno saputo sfruttare l'espansione inflazionistica in misura notevolmente più marcata che non le casse postali. Ma, a prescindere dalle casse postali, le varie categorie di aziende di credito si presentavano al 30 settembre 1945 in rapporti di forza di poco modificati, come risulta dalla seguente tabella desunta dal *Bollettino mensile della Banca d'Italia* (n. 2, febbraio 1946, pag. 10):

## TAVOLA XXXV.

*Depositi presso le aziende di credito.*

Situazione al 30 settembre 1945

*(in milioni di lire)*

|   | Categoria e numero delle aziende | Depositi fiduciari | c/c corrispondenza con clienti | Totale depositi fiduciari e c/c corrispondenza con clienti | c/c corrispondenza con aziende di credito | Totale depositi fiduciari e c/c corrispondenza |
|---|----------------------------------|--------------------|--------------------------------|--|---|--|
| Casse Risparmio e Monti di 1 <sup>a</sup> categoria | 84                               | 62.533             | 3.083                          | 66.336   | 2.850                                     | 69.186   |
| Istituti di credito di diritto pubblico             | 5                                | 37.398             | 37.430                         | 74.828   | 3.645                                     | 78.473   |
| Banche di interesse nazionale                       | 3                                | 35.298             | 54.771                         | 90.069   | 3.217                                     | 93.286   |
| Banche popolari cooperative                         | 114                              | 23.392             | 13.398                         | 36.790   | 2.416                                     | 39.206   |
| Aziende di credito ordinario                        | 159                              | 38.006             | 30.621                         | 68.627   | 2.329                                     | 70.956   |
| TOTALI ...  | 365                              | 196.627            | 140.023                        | 336.650  | 14.457                                    | 351.107  |

Da osservare che anche delle aziende bancarie ordinarie talune di importanza media sono di proprietà pubblica (ad es., Banco di S. Spirito, regionale del Lazio, il cui capitale è nelle mani dell'I.R.I.; Banca Toscana di pertinenza del Monte dei Paschi di Siena). Per cui il peso del gruppo si riduce ulteriormente.

I depositi a risparmio e in buoni fruttiferi presso le Casse postali ammontavano a 61.812 milioni di lire.

I depositi totali (a risparmio, in conto corrente o conti di corrispondenza) degli Istituti di credito di diritto pubblico, e cioè del Banco di Napoli e di quello di Sicilia, del Monte dei Paschi di Siena, dell'Istituto S. Paolo di Torino e della Banca Nazionale del Lavoro, giungevano a 29.795 milioni di lire; quelli delle Banche di interesse nazionale (Banca Commerciale Italiana, Credito Italiano, Banco di Roma) a 37.096 milioni; quelli delle Casse di Risparmio ordinarie e dei Monti di credito su pegno di prima categoria a 33.590 milioni. Finalmente i depositi delle aziende di credito ordinario da una parte e delle Banche popolari e cooperative dall'altra salivano rispettivamente a 25.872 e 16.899 milioni.

Se noi poniamo mente:

— che le casse postali di risparmio sono gerite direttamente dallo Stato;

— che gli istituti di credito di diritto pubblico, le banche di interesse nazionale e le casse ordinarie di risparmio sono enti pubblici, taluni di essi, come la Banca Nazionale del Lavoro, di spettanza diretta del tesoro, ed altri, come le tre banche di interesse nazionale, di spettanza indiretta, attraverso l'I.R.I., del tesoro medesimo;

— che le banche popolari e cooperative sono gerite con criteri informati all'interesse prevalente di coloro i quali si giovano dei servizi bancari;

— che soltanto le aziende di credito ordinario, pur essendo sottoposte, come le altre, alla vigilanza della Banca d'Italia, possono essere considerate come banche di carattere privato; si deve concludere che la massa fiduciaria che in totale ammontava nell'intera Italia a 205 miliardi e 64 milioni:

— per il 30 % circa è amministrata direttamente dallo Stato;

— per il 49 % è amministrata da enti pubblici o controllati dallo Stato;

— per l'8 % è amministrata da enti cooperativi;

— e solo per il 13 % è gerita con criteri privatistici, ed anche questi sottoposti alla vigilanza dell'Istituto di emissione ».

Il Governatore della Banca d'Italia concludeva:

*« Questi dati, anche se approssimativi, meritano di essere meditati. Li addito a coloro i quali invocano nazionalizzazione di banche. Questa, nel nostro paese, è cosa fatta ».*

Il giudizio del *prof. Einaudi* è ripreso da numerose risposte di interpellati (sia banche che privati). L'avviso che un problema di nazio-

nalizzazione non esista oggi in Italia per il settore bancario in quanto superato dalle circostanze di fatto è prevalente; taluno ha perfino espresso una certa meraviglia per il fatto che sia stato proposto.

Ma proporlo è necessario perchè il problema della nazionalizzazione è tuttora vivo in talune questioni di notevole importanza che in esso si inseriscono e non può quindi considerarsi caduto fintantochè quelle questioni non siano risolte. Tali questioni si possono così formulare:

In linea generale, l'attuale assetto di nazionalizzazione è l'*optimum* per l'economia del Paese? E in particolare: l'ultimo grande processo di virtuale nazionalizzazione — quello delle tre Banche d'interesse nazionale — che è stato il passo decisivo nella compressione delle posizioni privatistiche merita un giudizio positivo e quindi conferma nella forma attuale? Oppure — seconda ipotesi — si è risolto in uno svigorimento della funzionalità delle aziende interessate e va riveduto? E quindi è auspicabile un processo inverso di riprivatizzazione, che riaffidi al capitale privato le tre grandi Banche e così riespanda il settore delle Banche private dannosamente compresso? Oppure, al contrario — terza ipotesi — il processo di nazionalizzazione non è ancora giunto a completa maturità soprattutto per la forma e i criteri adottati nei riguardi delle grandi Banche ordinarie e va quindi perfezionato in senso formale e sostanziale per trarne i frutti che una ben organizzata nazionalizzazione bancaria si assume comporti per gli interessi generali del Paese? Eventualmente, in quali termini?

Intorno alle tre possibili tesi suesposte (1) a), *mantenimento dello statu quo*; b), *riprivatizzazione*; c), *perfezionamento della nazionalizzazione*,

(1) A tale impostazione dà lo spunto lo stesso Prof. Einaudi con le successive osservazioni — loco cit. — che tendono a motivare l'accantonamento del problema della nazionalizzazione a dar rilievo alla sola ipotesi della riprivatizzazione:

« Il problema da studiare è un altro: quali risultati la già avvenuta nazionalizzazione del sistema bancario abbia avuto; se i metodi accolti siano tutti adeguati al fine e se il campo riservato alla gestione privata, ossia indipendente dai poteri pubblici, non sia per avventura già troppo ristretto; un ottavo appena della totale massa fiduciaria essendo oggi riservato alle Banche ordinarie e un dodicesimo a quelle cooperative. Il canone supremo al quale il banchiere deve ubbidire: amministra i denari che ti sono affidati come fossero cosa sacra, che un giorno più o meno vicino puoi essere chiamato a restituire; questo canone ultimo, alla cui stregua sarà giudicato ogni capo di banca, è osservato meglio o peggio quando dietro a chi deve restituire si profila l'ombra tutrice dello Stato? Opino che in siffatta materia come in quasi tutte quelle economiche, la soluzione non possa essere univoca. La scoperta del confine ottimo fra il campo privato e quello pubblico; ecco il problema, tutto empirico, adatto alle mutevoli circostanze dei tempi e dei luoghi, che fa d'uopo ogni giorno nuovamente risolvere ».

si sono distribuite le opinioni degli interpellati, con preferenza per la posizione più cauta della conservazione dell'assetto raggiunto. In sostanza, il contrasto si è rivelato impostato sulla determinazione dell'ordinamento stabile e definitivo delle banche d'interesse nazionale (e forse di un'altra banca privata di carattere ancora prevalentemente interregionale nonostante la denominazione: Banca Nazionale dell'Agricoltura).

§ 3. — *Prima tesi: mantenimento dello « statu quo ».* — Per gran parte le risposte ai questionari sono concordi con i maggiori esponenti delle banche controllate dall'I.R.I. nel sostenere il mantenimento dello *statu quo*. A loro avviso il regime I.R.I. avrebbe dato buona prova e dovrebbe essere continuato nella forma attuale quale sistema idoneo ad assicurare nelle aziende avocate al dominio dello Stato quell'elasticità ed economicità di gestione delle forme privatistiche che una nazionalizzazione piena si teme possa compromettere.

In particolare, nelle interpellanze di dirigenti delle Banche I.R.I. è stato posto in rilievo:

a) che il controllo dell'I.R.I., svolto per tramite di consiglieri di amministrazione e di sindaci, è stato rispettoso dell'autonomia di gestione delle aziende controllate. Queste hanno conservato piena libertà di determinazione e di scelta: interferenze ed intromissioni non sono state lamentate. Il criterio della redditività ha potuto continuare a presiedere alla attività aziendale. Nessun mutamento si sarebbe verificato nei criteri funzionali e nella struttura organizzativa interna imperniati sui principî economici in vigore presso le aziende private. Tra I.R.I. e Banca d'Italia non vi sarebbero state sovrapposizioni di funzioni e di azioni di controllo.

b) d'altra parte l'appartenenza all'I.R.I., e indirettamente allo Stato, non avrebbe pregiudicato il prestigio delle aziende. In un mercato quale è quello italiano e nel periodo particolare in cui l'I.R.I. svolse la sua azione, il marchio dello Stato non potè anzi che accrescere la fiducia dei risparmiatori, cioè l'elemento base della solidità di un'azienda bancaria. Ciò è espressamente riconosciuto da taluno: « L'I.R.I. — ha affermato un dirigente bancario — è stato un buon biglietto di presentazione ». Nè l'accentramento delle tre banche in seno all'I.R.I., nello spirito di autonomia prevalso, potè attenuare lo spirito di emulazione fra le singole banche: la concorrenza, com'è risaputo, ha continuato vivissima, stimolando il perfezionamento dei metodi organizzativi e dei servizi.

Una tale esperienza — si conclude — priva di giustificazione un'eventuale restituzione delle grandi banche al capitale privato. Ma

la riprivatizzazione — se sotto questo profilo appare senza fondamento — è sotto un altro rispetto sconsigliabile, in quanto potrebbe trasferire le grandi banche sotto il controllo di gruppi capitalistici e porle al servizio di interessi particolaristici. Il pericolo delle cosiddette « scalate » — che può assumere particolare rilievo trattandosi di grandi aziende — è avvertito da numerosi interpellati, soprattutto in relazione all'attuale fase di congiuntura. *L'amministratore (Mattioli) di una grande banca lo ha rilevato in termini vivaci, deprecando l'eventualità che al controllo pubblico abbia a sostituirsi nelle grandi banche il controllo del capitale privato.*

Ma i sostenitori dello *status quo* sono, come è ovvio, diffidenti anche di esperimenti di piena nazionalizzazione, temendone quegli inconvenienti cui si accennerà oltre, soprattutto un appesantimento di controlli e forme burocratiche. Inoltre, una nazionalizzazione piena sembra loro inutile: si osserva infatti da taluno di essi (*Baccaglioni*) che il regime attuale non solo salvaguarda le grandi banche dall'asservimento a interessi privati ma sarebbe anche in grado — se portato ad applicazioni rigorose — di assicurare l'altro obiettivo delle nazionalizzazioni: ottenere cioè che le singole gestioni siano ispirate ad una sostanziale considerazione degli interessi generali nei termini che si avrà occasione di precisare. Ciò, in base alle norme della legge bancaria in vigore, dovrebbe essere compito dell'organo preposto al controllo ed alla vigilanza del settore bancario, cui in astratto va riconosciuto il potere di impartire direttive circa i criteri di massima da seguire. Si toccano qui i problemi delicati relativi alla composizione di detto organo, ai limiti dell'efficacia vincolante delle sue norme, e ai mezzi di eventuale sanzione; problemi che sono già stati considerati in altra sede con impostazione di carattere generale.

§ 4 - *Perfezionamento dello « status quo » con sostituzione dell'I.R.I. nella gestione dei pacchetti azionari.* — Una variante della tesi suesposta è stata, più che sostenuta, accennata da taluni (*Mattioli, Lenti*) che, pur riconoscendo i risultati positivi del passato regime I.R.I., prospettano l'opportunità di sganciare ora le grandi Banche dall'I.R.I. La forma dell'azionariato di Stato verrebbe conservata — i proponenti sono avversi ad esperimenti di riprivatizzazione — ma le Banche anziché all'I.R.I. dovrebbero far capo all'organo centrale tecnico di controllo bancario, in forma da definirsi. La proposta auspica, in connessione, il potenziamento della struttura tecnica dell'organo centrale suddetto, e un maggior coordinamento tra i massimi Istituti bancari; in modo da giungere alla formulazione di direttive di

massima in relazione agli sviluppi della congiuntura e della politica economica generale; con ciò si collega alle opinioni espresse da numerosi banchieri, che, lungi dal deprecare l'azione dell'organo di controllo statale, vorrebbero (come si è visto) che essa sapesse assurgere ad attività di coordinamento per gli orientamenti generali.

La suggerita estromissione dell'I.R.I. risponde anzitutto ad un intento di perfezionamento dell'ordinamento bancario e di più razionale distribuzione delle competenze. Ma risente anche del proposito di assicurare le grandi Banche contro eventuali collegamenti finanziari con imprese industriali dell'I.R.I. (soprattutto nell'attuale fase di tensione delle tesorerie) che potrebbero portare a situazioni in contrasto con le norme di rigorosa liquidità in vigore. I dubbi che possono essere prospettati su quest'ultimo punto sono di natura ipotetica; essi non dovrebbero dar luogo a serie preoccupazioni, sulla base della esperienza successiva alla riforma bancaria, della politica attualmente seguita dai grandi Istituti bancari e delle ripetute dichiarazioni rese dai dirigenti responsabili del settore creditizio unanimemente esplicite e decise per il mantenimento di una netta separazione fra credito ordinario e credito mobiliare. Giova però averli presenti anche perchè, come si accennerà più avanti, quei dubbi sono prospettati come motivo accessorio per un processo di riprivatizzazione.

Le osservazioni suddette (in specie quelle di *Baccaglioni* e *Mattioli*) offrono lo spunto per richiamare talune imperfezioni dell'attuale regime I.R.I. nelle sue connessioni con l'ordinamento bancario generale:

a) mancanza di quel coordinamento, sia pure elastico, nella azione dei grandi Istituti di credito e di quei particolari temperamenti del puro tornaconto aziendale che potrebbero riuscire utili e per la più razionale impostazione delle singole condotte aziendali e per una più equilibrata dinamica del mercato in genere;

b) pericolo di ricostituzione, sia pure in forme attenuate, di quelle combinazioni o conglomerati industriali-bancari che le gravi esperienze del passato impongono di evitare. La gestione I.R.I., è vero, ha avuto proprio per compito di ricondurre l'attività delle grandi Banche di deposito nell'ambito, del puro credito ordinario e di recidere i vincoli fra Banche e industrie che, superando quei limiti, potessero essere pregiudizievoli per l'equilibrio economico delle aziende bancarie. Peraltro, date le funzioni istituzionali dell'I. R. I. nel settore industriale, risponderebbe ad un'esigenza di razionalità di enucleare ora dal suo seno le grandi Banche per affidarle esclusivamente al controllo dell'organo tecnico per la disciplina del credito; la soluzione

empirica adottata nel 1933 per scopi di risanamento dovrebbe far luogo, ormai realizzati quegli scopi, ad un assetto organico e razionale ;

c) superfluità attuale del tramite I.R.I. che ha ormai svolto i compiti di risanamento bancario assunti nel 1933 e non può d'altronde essere investito di funzioni di controllo per non dar luogo ad interferenze con l'organo tecnico del controllo bancario: in effetti l'IRI, secondo le dichiarazioni degli interpellati, non ha mai esercitato, sotto il regime dell'attuale legge bancaria, alcuna azione di governo nei riguardi delle banche in esso inquadrate;

d) difettosità della procedura per la costituzione degli organi amministrativi, procedura che va modificata per assicurare negli organi stessi una più varia rappresentanza delle diverse categorie; con ciò si ovvierebbe alle critiche di quanti ravvisano nell'attuale procedura il mezzo per mantenere ingiustificate posizioni di prevalenza a gruppi e interessi particolari.

Le imperfezioni sopra accennate mettono in rilievo l'opportunità di un perfezionamento del processo di nazionalizzazione bancaria già attuato; confermano invece l'inopportunità di un processo di ri-privatizzazione che aggraverebbe quelle imperfezioni.

§ 5. — *Seconda tesi: ri-privatizzazione.* — Non mancano però, sebbene meno numerosi, i sostenitori di un trasferimento al capitale privato dei pacchetti di azioni bancarie oggi detenuti dall'IRI, trasferimento per cui taluno ha peraltro cura di suggerire una cauta gradualità (*Campolongo, Nicotra, Palomba, Banco Ambrosiano, Banca popolare di Milano*, ecc.).

Ricomponendo i laconici cenni degli interpellati, due sarebbero le vie maestre per sostenere un processo di ri-privatizzazione.

a) Innanzitutto, si può prospettarlo come coronamento di un sistema bancario ricostituito su basi di piena libertà. Chi propone l'abolizione dei controlli e dei vincoli pubblici che oggi presiedono all'ordinamento bancario e la restituzione di questo al gioco delle libere forze di mercato potrebbe completare la sua costruzione con l'estromissione del potere pubblico dalla proprietà delle grandi aziende di credito. Senonchè nella situazione attuale, la possibilità di una costruzione rigorosamente liberistica per il settore bancario è da escludere. Come si è notato, la massa dei dirigenti bancari, forse senza eccezioni, insieme con gran parte degli economisti, si è dichiarata unanimemente a favore di una regolamentazione dell'attività bancaria, soprattutto in due aspetti fondamentali: condizioni delle operazioni e sfera terri-

toriale di operatività. Su questi punti (cartello e apertura di sportelli) i banchieri, con senso di responsabilità alimentato da non lontane esperienze, insistono decisamente per una disciplina applicata da un organo statale, nell'interesse della tutela del risparmio.

Così stando le cose, il potere regolatore dello Stato è destinato con ogni probabilità a permanere, rendendo impossibile il realizzarsi di quelle condizioni di piena libertà di cui la riprivatizzazione, secondo taluni interpellati, dovrebbe essere, per le grandi Banche, razionale perfezionamento. Va però aggiunto che, anche in regime di piena libertà, la riprivatizzazione delle grandi Banche difficilmente potrebbe essere considerata come misura di razionalità economica, in quanto potrebbe agevolare il ricostituirsi di egemonie economiche particolaristiche.

b) La riprivatizzazione potrebbe essere sostenuta anche per altro verso, qualora il giudizio sulla gestione indiretta da parte dello Stato tramite IRI fosse sfavorevole alla luce dei canoni puramente economici. In tal senso si sono espressi alcuni rari interpellati accennando a « risultati negativi » della gestione suddetta senza però documentare con precisazioni.

Si tratta di una posizione dubbia come risulta dalle considerazioni formulate nel paragr. 3, e nella nota a pag. 338.

Altri spunti sono emersi a favore di un processo di riprivatizzazione, peraltro d'importanza secondaria e che, oltre a trascurare il problema delle « scalate », sono in sé stessi fragili:

a) taluno ha rilevato la possibilità che, permanendo l'IRI nel possesso di aziende bancarie, queste possano essere indotte a impegnarsi in misura pericolosa in sovvenzioni alle imprese oggi in crisi controllate dall'IRI. La riprivatizzazione sarebbe una garanzia contro un tal rischio. Ma ad una preoccupazione del genere, si può meglio ovviare trasferendo il dominio delle Banche dall'IRI all'organo di controllo bancario secondo la tesi accennata al par. 4.

b) Una riprivatizzazione — si aggiunge — potrebbe meglio giovare alla conservazione e dal potenziamento della rete di rapporti internazionali tessuta all'estero dalle grandi Banche. È questo un appunto mosso anche contro il recente progetto di nazionalizzazione delle Banche d'affari francesi. Ma — a prescindere dalla diversità di struttura esistente tra le grandi Banche d'affari francesi e le nostre grandi Banche controllate dall'IRI — in realtà non si vede per qual motivo l'appartenenza alla collettività anziché al capitale privato possa pregiudicare l'idoneità di una grande Banca di credito ordinario ad affermarsi nei rapporti internazionali. A meno che non si presupponga,

per le Banche appartenenti alla collettività, o un deperimento nella funzionalità (ipotesi che dovrebbe essere dimostrata per le tre Banche d'interesse nazionale), oppure una posizione di « isolamento » sui mercati esteri (ipotesi che sembra contraddetta dall'evoluzione storica dei nostri tempi, che vedono il mercato monetario e finanziario sempre più pervaso da forme pubblicistiche, quali la Banca statunitense per l'esportazione e l'importazione, la Banca internazionale per la ricostruzione le Banche nazionalizzate francesi, ecc., e sempre più orientato verso, rapporti tra organismi di natura pubblicistica).

c) Taluno lamenta infine che, con il permanere tra le braccia dello Stato, le tre Banche d'interesse nazionale sono state praticamente sgravate dagli oneri della « politica del dividendo » e messe così in una situazione di vantaggio rispetto alle altre aziende che ogni anno devono convenientemente remunerare il capitale azionario: si tratterebbe di una differenza di posizione « non giustificata », da eliminarsi con la riprivatizzazione che reimporrebbe alle « tre grandi » l'onere della distribuzione di adeguati dividendi.

Un tale argomento, nella impostazione suesposta, potrebbe sembrare l'espressione più di un interesse unilaterale di categoria acuito dalla concorrenza che non una valutazione obiettiva ispirata alla considerazione degli interessi generali. Alla luce di questi la possibilità per le Banche d'interesse nazionale — ed in genere per gli Enti pubblici di credito (Casse e Istituti) — di prescindere, in fasi eccezionali, dalla cosiddetta politica del dividendo, potrebbe essere giudicata, in astratto, un elemento positivo: essa infatti, da una parte, attenuando la preoccupazione dell'« utile netto », potrebbe agevolare l'adeguarsi dell'attività aziendale alle mutevoli necessità della situazione economica (e così, ad es., accentuare una politica di liquidità in momenti di pericolosa congiuntura, oppure facilitare l'applicazione di condizioni favorevoli a operazioni d'interesse generale), dall'altra parte potrebbe risolversi in un rafforzamento degli accantonamenti interni e quindi della solidità dell'azienda; in definitiva, potrebbe meglio servire — e questa sarebbe l'ovvia « giustificazione » — gli obiettivi di funzionalità di un ordinamento bancario (tutela del risparmio e facilitazione delle attività economiche). In ciò appunto potrebbe ravvisarsi un elemento di superiorità per gli organismi di proprietà collettiva, capaci di superare e risolvere conformemente all'interesse generale gli antagonismi, che qualche banchiere (*Goisis*) anche oggi avverte come pericolosi, fra azionisti e risparmiatori. Riprivatizzare soltanto e soprattutto per nuovamente vincolare in ogni situazione all'onere del dividendo potrebbe significare ridurre l'elasticità di funzionamento che in pe-

riodi profondamente congiunturali, come è l'attuale, andrebbe invece rafforzata con ogni accorgimento. Se l'onere del dividendo è oggi sentito come un inconveniente per una categoria di banche, l'interesse generale potrebbe suggerire di non estenderla — come invece vorrebbe la tesi qui discussa — ad altre categorie che ne sono in parte svincolate.

Senza dubbio, la tesi suddetta offre lo spunto a questioni interessanti di gestione e funzionalità aziendali; *ma l'esame di tali questioni può, di nuovo, valere a mettere in rilievo, più che la opportunità di un processo di riprivatizzazione, l'esigenza di una più sostanziale azione di controllo da parte degli organi preposti al settore bancario.* Il problema fondamentale è questo: quale può essere il significato della mancata distribuzione di un utile da parte delle Banche IRI, quando le aziende bancarie ordinarie continuano ad assegnare una remunerazione al capitale azionario? Due sono le ipotesi che si presentano. Si tratta solo (prima ipotesi) di un diverso orientamento nel riparto di profitti comparativamente equivalenti, per cui le Banche IRI accentuano eventualmente la quota assegnata al fondo rischi — riserve occulte a scapito della quota per compenso del capitale? Oppure si tratta (seconda ipotesi) di un declino del profitto e cioè della redditività dell'impresa, per un mutato rapporto tra costi e ricavi, declino che non trova giustificazione in particolari servizi di pubblico interesse resi a prezzi non remunerativi e che costringe a sacrificare i titolari dei pacchetti azionari (IRI-Stato)?

Nella prima ipotesi, gli interessi dello Stato sarebbero sostanzialmente tutelati: la remunerazione del capitale conferito dallo Stato avverrebbe, anziché con il pagamento di un dividendo, con l'accantonamento dei relativi importi ad integrazione dei fondi patrimoniali di pertinenza dello Stato stesso. Un tale procedimento potrebbe meritare di essere, transitoriamente, preferito e in definitiva si risolverebbe in ulteriori conferimenti dello Stato ai capitali bancari di sua proprietà o meglio in una specie di autofinanziamento delle aziende; come tale, esso non dovrebbe però essere lasciato alla discrezionalità delle Banche interessate, ma subordinato alle decisioni dell'organo pubblico di controllo, anche per assicurare le dimensioni ottime dell'impresa.

Nella seconda ipotesi, invece, lo Stato non sarebbe remunerato per i capitali conferiti in nessun modo, nè con dividendi nè con incrementi dei capitali stessi. In questa seconda specificata ipotesi potrebbero aver fondamento le accennate imputazioni di ingiustificati privilegi mosse alle Banche IRI per la sospensione del riconoscimento di dividendi. Lo Stato infatti, per acquistare le azioni delle Banche ha

dovuto indebitarsi; sul debito contratto paga un interesse; se dalle azioni acquistate non ricava sotto qualsiasi forma un frutto pari almeno agli interessi debitori, le gestioni bancarie, dal punto di vista economico, costituiscono per esso una passività, cioè importano un costo che il Tesoro deve coprire con mezzi fiscali attinti a carico della collettività (e quindi a carico anche delle altre Banche ordinarie private). Il fatto che le Banche IRI dovessero riservare una quota dei loro costi sulla collettività (e quindi anche sulle altre aziende bancarie) costituirebbe a lungo andare una sperequazione più o meno tollerabile a seconda delle categorie di costi responsabili dello squilibrio.

Sarebbe molto interessante stabilire quale delle due ipotesi sia la vera per le Banche IRI; ciò richiederebbe però una indagine approfondita e comparativa sui vari aspetti delle gestioni delle Banche IRI da una parte e delle banche private ordinarie dall'altra. Purtroppo, si tratta di un argomento che l'inchiesta non è riuscita a chiarire, sia per i ristretti limiti di tempo a disposizione sia per le difficoltà di penetrare nelle arche segrete delle gestioni bancarie soprattutto nell'attuale situazione di fluidità in materia di costi e ricavi. Quanto è emerso al riguardo consiste solo di impressioni e spunti frammentari che non consentono una valutazione sicura (1).

Comunque, al lamentato pericolo di « sperequazioni » — ove esistesse — si potrebbe ovviare senza far ricorso allo strumento della riprivatizzazione. Basterebbe esigere che le Banche IRI remunerino *in via normale* il capitale con un tasso che potrebbe essere equivalente a quello medio corrisposto dal Tesoro per i prestiti pubblici donde sono ricavati i mezzi per il rilevamento di pacchetti azionari privati; la remunerazione così stabilita potrebbe anche essere destinata ad incre-

(1) Una considerazione va però fatta, e cioè che l'eventuale incapacità delle tre grandi Banche IRI di mantenere il rendimento economico della loro gestione al livello medio delle altre minori Banche private, *non dovrebbe dipendere dal loro passaggio nell'orbita dell'IRI e quindi allo Stato*. Come si è visto, dirigenti delle Banche IRI ed esponenti degli organi di controllo bancari sono stati concordi nel rilevare che le gestioni delle « tre grandi » hanno continuato ad ispirarsi a criteri puramente economici, in uno spirito di viva concorrenza, senza trovare nell'IRI nessuna remora né interferenza; né i rappresentanti di altre categorie di banche hanno mostrato di rilevare nelle Banche IRI, comparativamente alle aziende rimaste in mani private, mutamenti nei criteri amministrativi e nell'elasticità di funzionamento. Ciò dovrebbe escludere che i rapporti di efficienza funzionale tra Banche e Banche siano variati a svantaggio delle « tre grandi » in conseguenza del passaggio sotto il controllo del l'IRI. Pertanto, anche se la mancata assegnazione di dividendi al capitale azionario dovesse denunciare — ipotesi dubbia — un declino della redditività delle Banche IRI rispetto alle minori banche private, ciò dovrebbe probabilmente imputarsi non al fatto in

mento dei fondi patrimoniali delle singole aziende, in determinate situazioni; una tale destinazione dovrebbe però essere decisa non *ad libitum* delle amministrazioni delle aziende, bensì — si ripete — con l'intervento dell'organo pubblico di controllo. Una riprivatizzazione andrebbe invece oltre il segno.

In definitiva, le obiezioni sollevate contro l'abbandono della politica del dividendo da parte delle grandi Banche controllate dall'IRI, se non sono concludenti ai fini di un processo di riprivatizzazione, giovano peraltro a mettere in rilievo due esigenze. La prima, che gli organi bancari di controllo e vigilanza si preoccupino di accertare, con appropriate indagini, la funzionalità e la redditività dei vari gruppi di aziende di credito; indagini del genere, condotte con criteri comparativi, dovrebbero giovare a risolvere i dubbi oggi esistenti e a fornire suggerimenti per un più economico ordinamento bancario; in tal modo la disciplina bancaria in vigore si esplicherebbe con quella visione più ampia e sostanziale dei problemi bancari di cui molti interpellati hanno notato, come si è visto, la opportunità. La seconda esigenza consiste nel pretendere che le Banche il cui capitale è per la maggior parte di proprietà dello Stato sappiano remunerare in via normale il capitale. Il ricavo relativo può apparire ora insignificante, dato che i capitali in questione hanno conservato il livello nominale monetario di anteguerra; ma dovrebbe assumere una certa consistenza con l'inevitabile adeguamento dei capitali stessi ai nuovi valori monetari e al considerevole aumento dei depositi; ad ogni modo, esso eliminerebbe ogni addebito di « privilegio » e « sperequazione », e, per le Banche IRI, sarebbe un ulteriore stimolo a ricercare un maggior grado di redditività, cioè una più economica gestione, eventualmente con le dovute revisioni delle strutture aziendali.

- sè stesso della sostituzione della gestione IRI ad una gestione esclusivamente privata, bensì ad altri fattori. Potrebbe trattarsi, per formulare ipotesi astratte, o di un fenomeno dovuto al processo di adeguamento della struttura aziendale alle norme di rigorosa liquidità instaurate con la riforma bancaria del 1933-36 e rese necessarie proprio da deviazioni favorite dal precedente regime privatistico; oppure di orientamenti di cauta gestione suggeriti dalle attuali incertezze del mercato; oppure di fattori tipicamente congiunturali, quali, ad es., la sospensione o la riduzione di determinate operazioni prevalentemente tipiche delle grandi Banche (scambi internazionali, attività all'estero, operazioni in cambi, contrattazioni in valori mobiliari, ecc.), con conseguente mutamento delle proporzioni ottime per le dimensioni delle imprese. Il rimedio a tale sfavorevole sviluppo dovrebbe essere ricercato nell'adeguamento alle nuove situazioni di fatto; e tale adeguamento può essere attuato, forse con minori difficoltà come si accenna nel testo, in regime di gestione mista o nazionalizzata, quando la gestione mista o pienamente nazionalizzata si ispiri a criteri economici.

L'argomento di una eventuale revisione di compagini bancarie tocca un aspetto oggi assai discusso. Non è questa la sede per esaminarlo; si tratta di problema delicato che va considerato nel quadro generale dell'adeguamento del nostro sistema bancario alle esigenze della nuova situazione in atto e che si inserisce quindi in difficili questioni già prospettate in altre parti della relazione (redistribuzione di sportelli, ripartizione di attribuzioni, revisione di organici, concentrazioni, ecc.). Qui va solo osservato che anche in tema di eventuali revisioni aziendali, di fronte a orientamenti unilaterali o temporeggiatori o disorganici e contrastanti delle varie amministrazioni bancarie quali sono documentati da non lontane esperienze, spetta agli organi pubblici di controllo d'intervenire per promuovere, con programma coordinato, le soluzioni atte ad aumentare l'efficienza e l'economicità dei servizi bancari. Una riprivatizzazione non concorrerebbe ad agevolare la soluzione del problema.

*Concludendo, la Commissione, sulla scorta dei dati emersi dall'inchiesta, ritiene che un processo di riprivatizzazione non sia opportuno per gli inconvenienti e i pericoli che comporterebbe, sia sul piano economico che sul piano dell'equilibrio politico-sociale.*

§ 6. — *Terza tesi: nazionalizzazione piena delle grandi banche.* — Un terzo gruppo di interpellati (*Arena, Cenerini, Pesenti, Santori, Camera di commercio di La Spezia, ecc.*) — esclusa la riprivatizzazione — ha sostenuto l'opportunità di un perfezionamento dell'attuale forma incompleta di nazionalizzazione: questa, per le grandi banche oggi controllate dall'IRI (1), dovrebbe essere resa piena, con la totale estromissione del capitale privato.

In tali limiti, si tratterebbe non di un passo radicalmente innovatore ma di un completamento del processo iniziato nel 1933, completamento che, ritenuto superfluo dai sostenitori dello *statu quo*, è considerato dai fautori della nazionalizzazione necessario se non altro a due effetti:

1) a sanzionare definitivamente il passaggio delle grandi Banche in proprietà collettiva, senza possibilità di revisioni privatistiche o quanto meno di deviazioni o interferenze privatistiche cui la forma

(1) Taluno sostiene la nazionalizzazione anche di quelle altre Banche private che possono rientrare tra le grandi (nel caso, eventualmente, la Banca Nazionale dell'Agricoltura), per l'estensione a più regioni della loro organizzazione di filiali e per la rilevante massa di depositi amministrati.

dell'azionariato di Stato misto può prestarsi. Trasformate le grandi Banche in Aziende autonome di proprietà pubblica, l'esclusione del capitale privato diventerebbe sostanzialmente irrevocabile e sarebbe rotto definitivamente ogni pericoloso legame o collegamento con interessi privati prepotenti o monopolistici;

2) costituite le grandi banche in aziende nazionalizzate, la struttura dei loro organi amministrativi sarebbe congegnata in modo da assicurare più efficacemente una gestione in senso « nazionale », cioè secondo gli interessi della collettività. Gli organi amministrativi — oggi controllati dall'IRI — dovrebbero diventare emanazioni delle varie categorie interessate (Stato, settori economici, personale) meglio idonee a realizzare la composizione dei vari interessi particolari o sezionali in senso conforme agli interessi della generalità.

La diffidenza di taluni fautori della nazionalizzazione verso l'azionariato misto non è ragionata solo in termini astratti; essa si traduce spesso in forme concrete, con rilievi critici al regime IRI., cui si imputa di essere stato innovatore più nella forma che nella sostanza: antichi collegamenti di potenti interessi privati avrebbero continuato a dominare con obbiettivi particolaristici le singole gestioni, la considerazione degli interessi generali sarebbe stata lasciata alla sensibilità di amministratori per lo più esponenti di categorie ristrette, il tornaconto unilaterale dell'azienda sarebbe rimasto il canone dell'attività bancaria senza temperamenti; in definitiva sarebbero mancati quei mutamenti di struttura e di orientamento che si sogliono esprimere col termine « gestione nazionalizzata ». È questa una posizione polemica molto delicata, in cui la valutazione obbiettiva tende ad essere sostituita dalle impressioni soggettive. Comunque, essa spiega la preoccupazione dei fautori della nazionalizzazione di dare al nuovo assetto, maturato spontaneamente ed empiricamente dagli interventi risanatori del 1932-33, stabilità e organicità di struttura con carattere rigorosamente pubblicistico.

Taluni sostenitori della tesi in esame vanno oltre e pensano la nazionalizzazione non solo come il mezzo più efficace per garantire una « gestione sociale » o « democratica » (grandi Banche sottratte all'influenza del capitale privato; gestioni ispirate agli interessi generali), ma anche quale utile strumento per la realizzazione di un'economia pianificata. Non che la nazionalizzazione sia logicamente indispensabile (come qualche interpellato ritiene) per la pianificazione. Questa — non meno che la mera « gestione sociale » — è concepibile astrattamente anche per un'economia in cui le imprese rimangono affidate al capitale privato; ed è, come la « gestione sociale », attuabile

in ipotesi anche con semplici forme di controllo pubblico, controllo pubblico che può essere, per così dire, di primo grado quando non altera l'appartenenza dei mezzi di produzione (ad es., il controllo generale statuito dalla legge bancaria), o di secondo grado quando istituisce forme di proprietà mista pubblico-privata (azionariato di Stato). Se però la nazionalizzazione non è necessaria in astratto per una politica di pianificazione, è certamente utile per assicurare la rispondenza quanto più pronta ed efficiente degli organismi economici « chiave » agli obiettivi del piano; e le Banche, soprattutto le grandi conservano pur sempre funzioni di grande importanza, di appoggio se non di determinazione, in cui eventuali resistenze o ritardi possono essere causa di attriti dannosi per lo svolgimento del piano. Donde un ulteriore motivo — per chi diffida dell'efficienza dei puri controlli — per una nazionalizzazione piena delle grandi Banche. I rapporti fra nazionalizzazione e pianificazione economica danno però luogo, come si è avvertito al paragrafo I, a delicate questioni in tema di criteri di gestione delle aziende nazionalizzate e rendono più complesso il tema della nazionalizzazione. Il paragrafo seguente darà occasione di precisare questo particolare aspetto.

§ 7. — *Contrasti in merito alla terza tesi. Forme organizzative e criteri di gestione delle banche nazionalizzate. Nazionalizzazione e pianificazione.* — I motivi che si sogliono addurre — in linea astratta — contro la piena nazionalizzazione sono di varia natura e di gamma molto ricca. Nell'indagine svolta questi motivi si trovano riproposti e dai sostenitori dello *statu quo* e dai fautori di un processo di riprivatizzazione. Il complesso dei dubbi e delle critiche è svolto però, in genere, in forma frammentaria; altrettanto è delle controargomentazioni degli avversari. In seguito si cercherà quindi di comporre un quadro schematico dei punti di effettivo o possibile contrasto dando rilievo agli aspetti che sono peculiari o particolarmente marcati per il settore bancario, sulla scorta anche delle discussioni di recente avutesi all'estero.

I più seri e complessi motivi di contrasto si possono raggruppare intorno a due aspetti principali: le forme organizzative e i criteri di gestione delle Banche nazionalizzate; di essi si dirà separatamente.

1) *Forme organizzative delle banche nazionalizzate.* — Il pericolo che sovrasta le aziende nazionalizzate è la *burocratizzazione*. Come è noto, sotto tale imputazione si suole designare un complesso di deficienze ed inconvenienti che si vorrebbero inevitabilmente inerenti

ad ogni forma organizzativa di azienda «nazionalizzata». In particolare: a) l'azienda perderebbe la propria autonomia amministrativa per subordinarsi all'autorità e al controllo di amministrazioni pubbliche la cui mentalità ed i cui sistemi di lavoro, lenti e pesanti, si rifletterebbero sulla gestione bancaria, paralizzando l'elasticità e lo spirito di iniziativa propri di un'impresa commerciale. b) L'accentuazione di pastoie e vincoli gerarchici rispetto agli organi statali attenuerebbero il senso di responsabilità e la rapidità di decisioni. c) I dirigenti delle aziende nazionalizzate non soggiacciono a rischi materiali nella stessa misura dei dirigenti di impresa privata gestori di capitali propri: viene quindi a mancare l'incentivo più efficace (salvaguardia del proprio capitale) per la produttività del fattore «lavoro direttivo». d) La cosiddetta tendenza a «democratizzare» la struttura amministrativa delle aziende nazionalizzate con organi formati da esponenti di interessi vari e spesso fra loro contrastanti ed a costituire forme di controllo reciproco e obblighi e diritti che talvolta si neutralizzano vicendevolmente costituiscono ulteriori cause di inceppamento per il funzionamento generale.

Ai pericoli della burocratizzazione si aggiungono i pericoli delle *interferenze politiche*. Assoggettata l'azienda nazionalizzata al dominio dell'organo statale e, in definitiva, di un ministro che ubbidisce a determinati indirizzi politici, la scelta degli alti dirigenti bancari sarebbe (si sostiene) influenzata da considerazioni e da interessi politici: di qui un inevitabile deterioramento del fattore umano, fondamentale nelle industrie bancarie, le cui fortune, più che in ogni altro settore economico, dipendono dall'intuito, dalla sensibilità, dalla duttilità e competenza tecnica dell'elemento professionale. Le stesse inframmettenze politiche si farebbero valere nella gestione interna dell'azienda; i casi in cui il criterio della redditività sarebbe abbandonato e sostituito dal criterio dell'interesse politico nel senso gretto del favoreggiamento per clientela o comunanza di partito potrebbero diventare numerosi ed inquinare la gestione delle concessioni di credito, pregiudicando l'equilibrio economico dell'azienda e contravvenendo ai doveri imposti dalla tutela del risparmio.

Tutto ciò — si conclude — porterebbe ad una forma di gestione bancaria peggiore rispetto a quella di tipo privatistico, con danno delle collettività e con grave rischio di perdita per le finanze pubbliche.

In realtà, i sostenitori della nazionalizzazione sono essi stessi consci delle difficoltà che le nazionalizzazioni comportano per l'organizzazione delle gestioni aziendali; il problema è discusso da parecchi decenni e ha dato luogo ad una ricca letteratura di proposte di accorgimenti e congegni amministrativi intesi ad assicurare l'elasticità e

l'economicità delle aziende nazionalizzate. Gli appunti — sostengono i fautori della nazionalizzazione — nella forma estrema prospettata, sono dedotti da schemi di nazionalizzazione aprioristicamente costituiti secondo un tipo semplicistico; a loro avviso, la forma amministrativa dell'impresa nazionalizzata può invece essere organizzata con varietà di modi tali da consentire la conservazione della funzionalità di una impresa privatistica. In particolare essi obiettano:

*quanto alla burocratizzazione*; a) L'autonomia della gestione aziendale può essere salvaguardata. È questo anzi un obiettivo che la tesi nazionalizzatrice sostiene vigorosamente. L'impresa deve essere organizzata come organismo indipendente con gestione nettamente distinta rispetto all'amministrazione statale e con piena autonomia di condotta, che escluda l'ingerenza della burocrazia statale dalla vita quotidiana dell'azienda. Se controlli vi dovranno essere, questi potranno congegnarsi con l'elasticità dei criteri privatistici, e, per il resto, vigerà la disciplina imposta all'ordinamento bancario nel suo complesso. La diversità principale consisterà nella composizione degli organi amministrativi che dovranno essere costituiti in modo da escludere il prevalere di interessi privati o particolaristici. b) Quindi nessuna gerarchia deprimente rispetto alla pubblica amministrazione che possa appesantire la condotta degli affari in misura maggiore che non nelle grandi aziende private. c) La stessa mancanza dell'incentivo del proprietario diretto da parte del dirigente di una azienda nazionalizzata non deve essere sopravvalutata: va ricordato che si tratta nel nostro caso di «grandi» aziende di credito le quali, anche se costituite in forme private, affidano generalmente le loro fortune a una categoria di dirigenti-funzionari che raramente riuniscono in sé anche la qualifica di proprietario. In effetti, per i grandi complessi economici, gli incentivi vanno ricercati in altre direzioni (posizione sociale, prestigio personale, riconoscimenti anche economici di vario genere, ecc.) e nulla vieta che siano riprodotti anche nelle aziende «nazionalizzate», rette con ordinamenti che taluno ha espressivamente denominato «industrializzati». d) L'accavallarsi di controlli e la neutralizzazione di autorità e obblighi può dare motivo a preoccupazioni in certi schemi di nazionalizzazione di interi settori economici da articolare in organi centrali e periferici di varia natura; ma deve essere considerata con tranquillità per le nazionalizzazioni bancarie del tipo proposto che si riferiscono a poche grandi aziende.

*La cosiddetta esigenza della «democratizzazione» può essa stessa trovare soluzioni che non compromettano l'unità di direzione dell'azienda.*

Si tocca qui il problema della composizione degli organi amministrativi tradizionali, della istituzione dei cosiddetti *Consigli di gestione* e delle reciproche funzioni e relazioni. In proposito le opinioni e le tendenze sono vaghe ed indefinite.

Si possono però proporre le seguenti osservazioni :

L'esigenza della « democratizzazione », nelle Banche eventualmente nazionalizzate, trova già una fondamentale realizzazione nella nuova struttura che dovrebbe essere data ai tradizionali organi amministrativi; in questi, si tratti dei Consigli di amministrazione che detengono i poteri generali di governo dell'azienda o dei Comitati direttivi o esecutivi che assicurano la regolare condotta della gestione, dovrebbero essere rappresentati i poteri pubblici, gli interessi delle varie categorie economiche e il personale bancario. Il cosiddetto controllo democratico sarebbe così garantito. Anche i Consigli di gestione potrebbero essere ammessi come strumento di più solidale e intima collaborazione del personale con gli organi amministrativi per una maggior efficienza aziendale, di valorizzazione e addestramento degli organici e di preparazione per le responsabilità direttive; ma, per tali obiettivi, le loro attribuzioni dovrebbero essere solo consultive e di verifica nei riguardi della condotta economica dell'azienda. Andare oltre e investire i Consigli di gestione anche di poteri di determinazione per la condotta economica, in compartecipazione con gli organi amministrativi tradizionali, sembra soluzione da sconsigliare per le banche nazionalizzate; una tale soluzione infatti contribuirebbe in misura non sostanziale alla « democratizzazione », già raggiunta con la nuova struttura nazionalizzata, e per converso darebbe adito a quei pericoli di sovrastrutture e quindi di remore amministrative rilevati in generale dagli oppositori dei Consigli di gestione e specificatamente presenti per le aziende di credito in cui l'elasticità del funzionamento aziendale nei rapporti con terzi è vitale necessità.

*Infine, si può e si deve evitare che una nazionalizzazione piena comporti, nell'interno delle singole aziende, sistemi burocratici nella regolamentazione del personale.* Il problema del personale è fondamentale per le aziende di credito, le cui fortune sono affidate a delicati rapporti fiduciari con il pubblico nei quali è determinante la rispondenza dei servizi e dei funzionari. I criteri prevalenti nelle amministrazioni pubbliche per quanto riguarda l'organizzazione dei servizi e lo stato giuridico del personale non dovrebbero essere trasferiti alle aziende nazionalizzate. Queste dovrebbero continuare ad orientarsi in materia secondo i criteri di aziende commerciali, con mobilità di quadri, evitando

formalismi e irrigidimenti e conservando elasticità di norme per alimentare lo spirito di iniziativa e assicurare la possibilità di rapidi adeguamenti alle mutevoli necessità. La tutela del personale dovrebbe soprattutto essere affidata — oltre che ai rappresentanti inseriti nell'amministrazione — alla viva prassi di una costante collaborazione fra organi amministrativi e organi sindacali interni, in un'atmosfera di solidarietà; dovrebbero invece essere bandite disposizioni regolamentari troppo minuziose e rigide che da una parte compromettono l'elasticità funzionale e dall'altra alimentano lo spirito caudico e cavilloso a scapito del rendimento, che dovrebbe rimanere il criterio determinante dei movimenti e delle carriere.

*Quanto alle interferenze politiche*, vi è chi fa osservare che in qualsiasi sistema le scelte tecniche sono influenzate dalle posizioni politiche.

L'osservazione non è priva di fondamento in quanto l'esperienza insegna che non soltanto le forze politiche, ma anche i potenti interessi privati tendono con ogni mezzo ad assoggettare ai loro fini di gruppo i dirigenti e la burocrazia delle aziende nazionalizzate per deviarne la condotta dai fini che si volevano conseguire con la trasformazione dell'ordinamento bancario. Comunque i fautori della nazionalizzazione confidano che, con la gestione nazionalizzata affidata ad organi autonomi rappresentativi delle varie categorie di interessi, le interferenze deteriori di consorteria politica dovrebbero incontrare seri ostacoli e, elidendosi reciprocamente i motivi particolaristici e politici, la base d'intesa normale dovrebbe tendere ad essere il criterio economico e la capacità professionale.

*Dagli elementi sopra esposti risulta che la forma organizzativa delle tre grandi banche, in caso di nazionalizzazione, dovrebbe essere quella che si suol designare col nome di « nazionalizzazione industrializzata »:* piena autonomia della gestione nei riguardi delle amministrazioni statali (solo soggetta al controllo generale della disciplina bancaria in vigore), mobilità della struttura interna ed ostracismo a sistemi di « burocratizzazione e funzionarizzazione », esclusione del prevalere di questa o di quella singola categoria economica negli organi amministrativi. Si tratterebbe di una forma che, fra i vari tipi noti che rientrano sotto la generica designazione di nazionalizzazione (statizzazione, socializzazione, sindacalizzazione, cooperativismo pubblicistico, ecc.), richiamerebbe particolarmente il tipo c) 4 indicato nella premessa terminologia del questionario n. 4 della Commissione relativo alle nazionalizzazioni industriali, anche se per la forma giuridica dell'azienda e per la composizione degli organi

amministrativi non si dovesse giungere a una soluzione perfettamente coincidente ma di tipo «composito» (1).

Quali potrebbero essere infatti i particolari concreti della nuova struttura per questi due aspetti? Le opinioni degli interpellati in materia sono oscillanti e spesso indeterminate.

*Per la forma giuridica*, sembra prevalente la tesi che vorrebbe mantenuta la stessa struttura formale di società per azioni anche

(1) Si riproduce di seguito la premessa terminologia del questionario citato nel testo, con esclusione dell'azionariato di Stato (lettera *a*), che, come si è già avvertito, si preferisce considerare estraneo alle vere e proprie nazionalizzazioni:

*a) Azionariato di Stato* (omissis).

*b) Statizzazione* — La proprietà privata dell'azienda soggetta alla statizzazione scompare completamente e la proprietà pubblica si sostituisce alla proprietà privata. La gestione dell'azienda può essere fatta:

1. dallo Stato attraverso organi burocratici direttamente dipendenti dall'Amministrazione statale (es. FF. SS., Monopoli di Stato);

2. da Enti autonomi che rispondono allo Stato della gestione.

*c) Socializzazione* — Come nel caso precedente la proprietà dell'azienda passa allo Stato, ma la gestione si effettua con una delle principali modalità seguenti:

1. l'azienda è gestita da un Consiglio di Amministrazione eletto dagli addetti all'azienda (operai, tecnici, impiegati, dirigenti) che possono anche essere riuniti in cooperativa di produzione;

2. l'azienda è gestita da un Consiglio nominato dall'organizzazione di categoria del settore industriale al quale l'azienda appartiene;

3. l'azienda è gestita da un Consiglio che comprende i rappresentanti delle varie categorie degli addetti all'azienda e i rappresentanti delegati dallo Stato;

4. l'azienda è gestita da un Consiglio che comprende i rappresentanti degli addetti, dello Stato e delle organizzazioni dei consumatori e dei fornitori maggiormente interessati.

*d) Municipalizzazione* — La municipalizzazione si effettua con modalità analoghe a quelle già indicate alle lettere *a*), *b*) e *c*), con la differenza che la proprietà è di un Ente locale territoriale (Comuni, Consorzi di Comuni, Province, ecc.) ».

Qui si aggiunge che per *cooperativismo pubblicistico*; si intende una particolare forma organizzativa su cui ha richiamato di fresco l'attenzione Bernard Lavergne («Le problème des nationalisations», Paris, 1946, Presses Universitaires citato in «La Revue économique et sociale», febr. 1946), in occasione delle recenti nazionalizzazioni francesi, con riferimento specifico alle nazionalizzazioni bancarie disposte dalla nota legge del 2° dicembre 1945 imputata di contenere elementi pericolosamente statizzatori. Secondo il Lavergne, liquidati gli azionisti privati, le grandi Banche dovrebbero costituirsi in Società cooperative di tipo speciale (con capitale e soci variabili): membri ne dovrebbero essere soltanto Enti di diritto pubblico, cioè Stato, Enti territoriali, grandi Comuni e associazioni costituite da categorie economiche clienti della Banca; le azioni non dovrebbero dare dividendo, ma solo un interesse massimo e dovrebbero essere escluse dalle quotazioni di Borsa; gli organi amministrativi sareb-

se di pertinenza del demanio statale, al fine di dar risalto all'indipendenza dell'azienda e agli orientamenti commerciali della sua gestione. Qualcuno suggerisce perfino di limitarsi, a tale scopo, alla espropriazione del solo diritto di voto che garantirebbe il controllo pieno della azienda, senza avocare allo Stato la proprietà delle azioni ancora in mani private; tale proposta è però isolata e contrastata da quanti ritengono ingiusto appropriarsi dei poteri di determinazione della

---

bero composti da rappresentanti degli Enti associati e del personale della Banca con completa autonomia rispetto ai mandatari; assoluta autonomia finanziaria amministrativa; utili da riversare in prevalenza alle riserve o a favore dei « consumatori di credito », ecc. Si ricorda questa particolare proposta in quanto è l'ultima espressione della preoccupazione — viva fra i sostenitori delle nazionalizzazioni — di ovviare con organizzazioni e congegni amministrativi adatti alle deficienze lamentate per le forme rigorosamente statizzate.

Per un orientamento sulle questioni suesposte di organizzazione, sembra opportuno richiamare le soluzioni pratiche adottate nei riguardi delle *Banche nazionalizzate francesi*, soluzioni che naturalmente, nel tentativo di comporre contrastanti esigenze, hanno incontrato critiche sotto i più opposti profili: nel calore delle prime polemiche, che probabilmente la prassi sopirà, taluni le hanno dichiarate « statolatriche », altri « padronali », talaltri « demagogiche ».

Per la forma giuridica, il decreto n. 46-1246 del 28 maggio 1946 (recante le norme fondamentali per il funzionamento delle Banche di deposito nazionalizzate) sancisce all'art. 2: « *Le banche nazionalizzate sono aziende private a carattere commerciale, soggette, con riserva delle modificazioni apportate dalla legge 2 dicembre 1945, alla legislazione relativa alle società anonime. Esse sono rette dalle norme della legislazione commerciale, specialmente per ciò che concerne le loro relazioni sia con i terzi, sia con i portatori di parti beneficiarie create in virtù delle disposizioni dell'art 8 della legge 2 dicembre 1945.* ».

Per la costituzione degli organi amministrativi, la stessa legge fondamentale del 2 dicembre 1945 dispone all'art. 9 che le Banche nazionalizzate sono gestite da consigli di amministrazione così composti:

a) quattro amministratori sono designati dal ministro dell'economia nazionale, previo parere dei ministri incaricati dei dicasteri della produzione industriale e dell'agricoltura, fra persone esercitanti effettivamente professioni industriali, commerciali o agricole, su proposta delle organizzazioni professionali più rappresentative;

b) quattro amministratori sono designati dalle grandi organizzazioni sindacali più rappresentative, secondo modalità che saranno fissate con decreto dei ministri delle finanze e del lavoro. Due di essi dovranno appartenere al personale della banca nazionalizzata;

c) due amministratori sono designati dal ministro delle finanze per rappresentare la Banca di Francia o gli istituti pubblici o semipubblici di credito, due altri sono scelti dallo stesso ministro fra persone aventi una vasta esperienza bancaria.

Al ministro delle finanze spetta di approvare la designazione del presidente eletto dal consiglio d'amministrazione, nonchè del direttore generale, ove venga nominato.

attività aziendale e nel contempo addossarne ad altri i rischi. Società per azioni con un solo azionista (lo Stato) o Istituto di tipo pubblicistico, il problema rimane prevalentemente formale e, se mai, potrà fornire materia di sottili discussioni ai giuristi: ciò che importa, sotto il profilo economico, sono gli elementi sostanziali, cioè l'indipendenza e la configurazione commerciale dell'azienda, elementi che possono essere realizzati anche con forme diverse dal tipo della società per azioni.

*Per la composizione degli organi amministrativi*, taluno demanderebbe soprattutto alle categorie produttive le nomine dei consiglieri di amministrazione (il cui numero dovrebbe essere contenuto), riducendo a proporzioni minime l'intervento dello Stato, cui spetterebbe il controllo esercitato per tramite dell'organo tecnico di vigilanza e di un delegato in seno al collegio dei sindaci; per altri, invece, facoltà di nomina di ampiezza notevole dovrebbero essere riservate allo Stato, pur rimanendo esso escluso dalla gestione aziendale; per altri, gli amministratori dovrebbero essere scelti dal cosiddetto Consiglio del credito da costituirsi a latere degli Organi del controllo bancario; una corrente insiste perchè larga parte sia fatta alle rappresentanze delle forze lavoratrici, contrastata da quanti dubitano che le organizzazioni dei lavoratori sappiano esprimere elementi qualificati per le gestioni bancarie. Una nota ricorre peraltro frequente nelle

---

Nessun membro del Parlamento può essere amministratore d'una banca nazionalizzata. Il medesimo divieto vale per i funzionari in attività di servizio salvo che per gli amministratori di cui alla cat. c) di cui sopra. Nessuno può essere amministratore di più di una banca nazionalizzata. Gli ex membri del Governo non possono essere nominati amministratori se non abbiano almeno da cinque anni cessato dalle funzioni di governo.

Gli amministratori assumono le responsabilità e gli obblighi fissati dalle leggi in vigore per le società anonime. Essi sono retribuiti in conformità agli statuti delle società amministrate ».

*Quanto alla sostituzione dell'assemblea degli azionisti*, l'art. 10, ultimo comma, della legge 2 dicembre 1945 sancisce che « i poteri delle assemblee generali degli azionisti sono, sotto riserva delle disposizioni precedenti, esercitati dalla Commissione di controllo delle Banche (1) sulle relazioni del Consiglio di amministrazione e dei revisori dei conti ». L'art. 15 della medesima legge ag-

(1) La Commissione di controllo delle Banche, istituita in Francia con provvedimenti del giugno 1941, e riordinata dalla legge 2 dicembre e successivi provvedimenti integrativi, è presieduta dal Governatore della Banca di Francia e composta da altri quattro membri (il Direttore del Tesoro, il Direttore incaricato dei problemi del credito presso il Ministero dell'economia nazionale, il presidente della sezione delle finanze del Consiglio di Stato, un rappresentante della Federazione impiegati di banca più rappresentativa). La Commissione è, in certo senso, subordinata al Consiglio nazionale del Credito; peraltro le sue ampie attribuzioni di vigilanza, investigazione e disciplina per le gestioni bancarie le conferiscono la veste di organo centrale di controllo del settore bancario francese.

proposte: l'esigenza della competenza e della idoneità professionale, nota che va particolarmente sottolineata e che dovrebbe orientare costantemente le designazioni degli organi che saranno investiti della facoltà di nomina, quali possano essere.

*Quanto alle funzioni della soppressa assemblea degli azionisti*, esse sarebbero sostanzialmente trasferite o all'Organo del controllo bancario o al progettato Consiglio del credito.

2) *Criteri di gestione delle Banche nazionalizzate*. — Anche in materia di criteri di gestione non mancano spunti polemici: si è già detto del pericolo — avvertito dagli oppositori delle nazionalizzazioni — di interferenze politiche inquinatrici. E si è già richiamata l'opposta osservazione dei fautori delle nazionalizzazioni secondo i quali le cautele di rigida autonomia proposte per le Banche nazionalizzate dovrebbero essere al riguardo sufficiente garanzia.

Trascurando questi ed altri simili contrasti marginali in cui la valutazione obbiettiva non riesce ad aver ragione dell'opinabilità, giova invece richiamare l'attenzione sul problema fondamentale: a quali criteri deve ispirarsi la gestione delle grandi Banche, in caso di nazionalizzazione. Deve continuare a prevalere il criterio economico della redditività, secondo il quale, in via normale, la gestione in genere e le concessioni di credito in particolare avvengono secondo il metro

---

giunge ad integrazione: « La Commissione di controllo delle banche assume nei confronti delle banche nazionalizzate le funzioni previste all'ultimo capoverso dell'art. 10 della presente legge e si aggrega a questo scopo tre membri del Consiglio nazionale del credito eletti a cura di quest'ultimo.

Tutte le decisioni della commissione di controllo sono notificate al Consiglio nazionale del credito ».

Un ultimo completamento reca infine l'art. 5 del citato provvedimento del 28 maggio 1946: « La Commissione di controllo delle banche delega in permanenza un sindacatore presso ogni banca nazionalizzata allo scopo di agevolare l'esercizio delle facoltà conferite alla Commissione stessa dagli art. 10 a 15 della legge 2 dicembre 1945. Il sindacatore ha accesso alle sedute del consiglio d'amministrazione e può esaminare tutti i libri, documenti o conti che ritenga utile consultare; controfirma le situazioni mensili comunicate alla Commissione di controllo, segnala a quest'ultima le risultanze dei propri controlli e invia annualmente una relazione al presidente della Commissione sulla esecuzione del proprio mandato. Questa relazione è preventivamente comunicata al Consiglio di amministrazione. Le spese per tale controllo saranno fissate dalla commissione di controllo delle banche e poste a carico degli Istituti controllati.

Fra le modifiche che dovranno essere apportate agli statuti nel termine previsto all'art. 3 sarà compresa la soppressione delle disposizioni riguardanti i sindaci eletti dagli azionisti ».

del massimo rendimento a parità di garanzie? Oppure il criterio economico va abbandonato per altre regole di gestione — da precisare — che fossero ritenute più confacenti agli interessi generali?

*Una risposta netta a tale problema è emersa dall'inchiesta in una sola direzione: per la conservazione del criterio economico.* Gli esponenti del settore bancario si possono dire unanimi al riguardo; la loro opinione è così riassunta dall'*Associazione bancaria*:

« Lo Stato — come già sperimentato ad es. nella gestione delle banche d'interesse nazionale — non può scostarsi, nell'esercizio del credito, dall'adozione di criteri economico-tecnici obiettivi, quali sono propri di una gestione aziendale indipendente, senza incorrere in gravi pericoli: un'azione non ispirata ad economicità e redditività potrebbe pregiudicare seriamente non solo il settore creditizio, ma tutta l'economia nazionale. Se lo Stato intende perseguire nella sua azione scopi di carattere politico-sociale, può farlo assai più utilmente con strumenti più appropriati di quelli dell'esercizio diretto del credito ».

Sembra alla Commissione che tale avviso non possa che essere condiviso. La ricerca del rendimento economico è il mezzo per assicurare l'erogazione produttiva del credito e per mantenere quell'equilibrio finanziario da cui dipende, oltre che la voluta indipendenza dell'azienda di fronte alla pubblica amministrazione, la salvaguardia del pubblico risparmio; è cioè il mezzo che garantisce l'assolvimento delle funzioni fondamentali di un'azienda bancaria. Svalutare programmaticamente il criterio economico significherebbe per le grandi Banche rinunciare alla bussola orientatrice e alla base della loro funzionalità in quanto aziende bancarie, a scapito delle attività produttive e del risparmio; e il pericolo di dispersioni o sperperi sarebbe tanto più grave nella situazione attuale che, data l'estrema deficienza di capitali, esige la massima razionalità economica negli impieghi.

Con ciò non si vuol escludere a *priori* che il criterio economico non possa e debba essere attenuato o temperato, in determinate situazioni. Così, in fasi di guerra o di estrema penuria con profonde alterazioni nel funzionamento del mercato e nella distribuzione dei redditi, dovrebbero essere respinte operazioni di credito, sia pure eccezionalmente remunerative, che fossero richieste per attività di pura speculazione affaristica o accaparratrice. Inoltre assicurato l'equilibrio aziendale e consolidato con eventuali revisioni di struttura, le grandi Banche nazionalizzate potrebbero anche svolgere una normale azione calmieratrice sui tassi attivi e cioè, rinunciando ad utili elevati, forzare a un ribasso del costo del denaro a favore delle attività produttrici e così attenuare eventuali gravosità dell'attuale sistema di cartello bancario; il

loro orientamento in tal senso potrebbe giovare ad assicurare il successo di eventuali azioni di reflazione che l'Istituto di emissione, supposta la loro necessità ed efficacia, volesse (come si è visto al cap. II § 16) intraprendere in congiunture eccezionali.

I casi, in cui le Banche nazionalizzate dovrebbero considerarsi autorizzate da finalità di pubblico interesse ad attenuare l'applicazione del criterio rigorosamente economico, esigerebbero di essere specificati e limitati. In quelli accennati l'interesse pubblico consiste o nell'ostacolare iniziative che determinerebbero o aggraverebbero posizioni monopolistiche o eccezionali perturbamenti nel mercato, oppure nel favorire iniziative utili per il consolidamento o la ricostituzione di una economia di mercato; coincide cioè con quella tipica esigenza di equilibrio e di democrazia economica cardine della razionalità economica.

Con temperamenti siffatti del puro tornaconto aziendale, le grandi banche concorrerebbero ad un'opera di correzione delle anomalie di mercato.

In via normale, si ripete, le grandi Banche nazionalizzate dovranno però ispirarsi al criterio economico. Ciò permette di precisare meglio la figura delle proposte eventuali nazionalizzazioni bancarie. La qualifica di « industrializzata » o « commercializzata » che ad esse si era già ripetutamente applicata acquista ora pieno significato. La Banca nazionalizzata resta inserita nell'economia di mercato e vi opera di norma secondo le regole della condotta privata, soltanto rettificando quelle estreme applicazioni delle imprese private controproducenti per l'economia di mercato stessa (da determinarsi empiricamente) che risultassero compatibili con l'equilibrio economico aziendale.

Questa esigenza di dosare il criterio puramente economico per determinati aspetti potrà mettere di fronte a problemi delicati e difficili. Sarebbe opportuno che la loro valutazione avvenisse collegialmente e le decisioni fossero prese in base a direttive quanto più possibili comuni. Non che le singole Banche debbano rinunciare all'autonomia reciproca di gestione; ma, pur conservando piena individualità funzionale, gioverebbe un loro più stretto collegamento e collaborazione, che da una parte smussasse gli eccessi della concorrenza — le cui estreme applicazioni sono improduttive e quindi pregiudizievoli come insegnano non lontane esperienze (ad esempio in tema di aperture di sportelli) —, dall'altra promuovesse orientamenti coordinati soprattutto di fronte a problemi di condotta generale, o ad iniziative intese a trovare il più conveniente punto d'incontro tra il mero tornaconto aziendale (criterio basilare di gestione) e determinate esigenze di pubblico interesse che si facessero valere, o a situazioni congiunturali. Si tocca qui il

problema dei rapporti tra la politica del credito e le fluttuazioni cicliche, considerate soprattutto nella fase di espansione. Il problema è assai delicato e non può essere che accennato in questa sede; sembra comunque si possa affermare che, inquadrato nel complesso degli strumenti di controllo già in uso o da perfezionare o da introdurre, un coordinamento nell'azione dei grandi Istituti di credito potrebbe portare un apprezzabile contributo per l'attenuazione degli sviluppi ciclici, mediante tempestive restrizioni e rarefazioni del credito. In questa più matura forma di coordinamento sarebbe un altro elemento differenziatore tra il settore bancario pubblico e quello privato, che gioverebbe alle funzioni di stabilizzazione e propulsione che competono all'apparato bancario nell'economia del paese. In quale modo potrebbe essere organizzato questo sistema di regolare collaborazione per direttive generali e specifiche iniziative comuni è questione da risolvere in via empirica, non appena definiti gli organi del controllo bancario. A questi infatti spetterebbe di presiedere al prospettato coordinamento che potrebbe eventualmente realizzarsi in forma di un comitato ristretto composto da esponenti degli organi di controllo e dei capi delle grandi Banche nazionalizzate o rimaste in regime di azionariato di Stato perfezionato e dei maggiori Istituti pubblici di credito ordinario.

3) *Nazionalizzazione e pianificazione.* — I nessi fra nazionalizzazione e pianificazione, cui si è ripetutamente accennato in questa esposizione, meritano qualche ulteriore chiarimento. Si è affermato da parte di qualche interpellato che presupposto imprescindibile di un processo di nazionalizzazione bancaria sia l'adozione di una politica di economia pianificata; un processo di nazionalizzazione non sarebbe cioè concepibile fuori di una pianificazione; rinunciando a questa, sarebbe ineluttabile rinunciare anche a quella. In tal modo il dibattito sulle nazionalizzazioni bancarie si complica e la sua decisione si fa dipendere dalla decisione della linea di politica economica generale. Dopo quanto si è esposto, sembra che una tale ferrea interdipendenza tra nazionalizzazione e pianificazione sia, anche per il settore bancario, da escludere. Già si era affermato, nel paragrafo precedente, che la nazionalizzazione bancaria non è elemento logicamente indispensabile per un'economia pianificata; può soltanto essere, e generalmente è, uno strumento più efficace di altri sistemi di controllo. Ora va affermato anche l'inverso, e cioè che nemmeno un'economia pianificata è un presupposto imprescindibile per misure di nazionalizzazione.

Una nazionalizzazione bancaria parziale, quale è quella proposta per le tre grandi Banche IRI, avrebbe infatti le sue ragioni d'essere

secondo i fautori della nazionalizzazione, anche fuori di un regime d'economia pianificata in vista degli obiettivi di interesse generale via via indicati, e potrebbe inquadrarsi in un'economia di mercato, e a questa giovare come elemento stabilizzatore.

Naturalmente la nazionalizzazione inserita in un'economia pianificata accentua la sua strumentalità; il suo apporto al successo del piano può essere notevole, per la prontezza e sensibilità con cui una gestione nazionalizzata può adattarsi ai criteri pianificatori. Ma nemmeno la strumentalità della nazionalizzazione bancaria agli effetti del piano va sopravvalutata; limiti rigorosi sarebbero pur sempre posti dai criteri di gestione cui le grandi Banche di deposito, anche se nazionalizzate, dovrebbero attenersi. Sotto questo profilo due ordini di criteri devono essere tenuti presenti: il criterio economico e le norme di liquidità.

Anche in un'economia pianificata (e si pensa a forme di pianificazione parziale, quali l'attuale nostra situazione politico-economica consente di congetturare), le grandi Banche di deposito nazionalizzate non dovrebbero scostarsi in via normale dal criterio economico, in quanto il criterio economico è il metro basilare per assicurare una produttiva amministrazione del denaro dei risparmiatori, per garantire cioè l'assolvimento del loro primo dovere, nonché per mantenere l'equilibrio finanziario dell'azienda e di qui l'indipendenza nei confronti dello Stato. Abbandonando in via programmatica il criterio del rendimento economico, le Banche finirebbero per vedere deperire la loro funzionalità, per devirilizzarsi oppure per trasformarsi più o meno inavvertitamente in organismi burocratici svincolati dall'assillo tonificante dell'ottimo rapporto fra costi e ricavi. Tutto un complesso prezioso, in continuo affinamento, di regole tecniche, di accorgimenti amministrativi, di capacità professionali ha il suo alimento principale dall'applicazione normale del criterio economico; messo da parte quest'ultimo, quel patrimonio di capacità e di ritrovati tecnici deperirebbe o rallenterebbe il suo ritmo di incremento. Ne risulterebbe un danno per la collettività. È ovvio che lo Stato stesso sia per il rispetto del criterio economico da parte delle grandi Banche nazionalizzate. Di qui un primo limite per l'eventuale intervento dell'attività bancaria alla realizzazione del piano: tale intervento, *in via normale* e salvi i possibili temperamenti già accennati più sopra, sarà rifiutato per le iniziative che esigessero di sacrificare il criterio economico. Invece di imporre alle Banche questo sacrificio, che finirebbe per rovinare la loro strumentalità tecnica, sarà facile allo Stato di provvedere con altri mezzi a sua disposizione

sia economici che tipicamente fiscali, oppure di predisporre quelle condizioni (sovvenzioni, garanzie, concorso nel pagamento degli interessi, ecc.) che consentano alle Banche di operare economicamente.

Già per questo limite economico, il concorso delle Banche nazionalizzate all'esecuzione del piano tenderà ad avere, almeno per determinati settori od aspetti del piano, il carattere non di strumento primario, ma bensì secondario. Un secondo fondamentale limite sarà imposto dall'esigenza tecnica della liquidità. Non tutte le operazioni di prestito economiche richieste dal piano potrebbero essere assunte dalle Banche nazionalizzate. Trattandosi di banche ordinarie di deposito, queste potrebbero intervenire solo con crediti a breve termine, per i capitali d'esercizio; dovrebbero invece astenersi dai finanziamenti a media e lunga scadenza, e particolarmente dai prestiti mobiliari, cioè proprio da una delle forme che in un piano di ricostruzione e di riassetamento dovrebbero assumere la massima importanza. L'esclusione delle grandi Banche dal credito mobiliare si dà qui per pacifica, in base ai risultati dell'inchiesta illustrati nella parte dedicata al credito mobiliare; tale esclusione risponde infatti, come si è visto, ai voti unanimi degli stessi ambienti bancari, ed è il risultato di un affinamento delle gestioni bancarie, maturato attraverso l'esperienza di costose crisi e inteso ad un fine di razionalità economica. Anche su questo terreno, è ovvio che lo Stato codifichi il frutto della esperienza e della razionalità. Così facendo, il campo di attività delle grandi Banche si trova, agli effetti del piano, ulteriormente ridotto. Tutt'al più potranno intervenire utilmente, ma in misura ridotta e sussidiaria, con le forme altrove accennate (soprattutto: *a*) con finanziamenti provvisori per la fase necessaria per il perfezionamento formale del prestito mobiliare; *b*) promuovendo la costituzione e agevolando l'attività di appositi separati Istituti di credito mobiliare).

Un ultimo rilievo va fatto. Nel caso in cui siano nazionalizzate le grandi banche o quanto meno perfezionato l'attuale regime di azionariato di Stato, in termini equivalenti per la sostanza ad una vera e propria nazionalizzazione, si farebbe in modo non solo che esse potessero svolgere un'opera utile (se pure di ambito limitato) per la correzione di deviazioni e perturbamenti dell'economia di mercato, ma anche concorressero più efficacemente ad eventuali sforzi per meglio equilibrare in generale lo sviluppo economico e realizzare in particolare determinate iniziative o indirizzi di interesse generale. La loro azione in tal senso dovrebbe essere resa più efficiente da un collegamento fra le rispettive condotte aziendali, da realizzarsi nella direzione indicata al

n. 2 del presente paragrafo e da estendersi ai maggiori Istituti pubblici di credito. Attraverso questa nuova impostazione, si introdurrebbero nel mercato elementi di rettifica e coordinazione; i germi di un eventuale intervento di parziale pianificazione, per ripetere un'osservazione sia pur generica, penetrerebbero in tal modo, con la nazionalizzazione, nell'economia di mercato.

Qualche interpellato aveva ritenuto di svalutare il problema della nazionalizzazione bancaria con questo dilemma: o la nazionalizzazione non apporta innovazioni nella condotta aziendale, e in tal caso è superflua, oppure innova e in tal caso è un « pericoloso salto nel buio ». Quanto si è precisato sopra mette in rilievo l'inconsistenza del dilemma: la nazionalizzazione tende a neutralizzare possibili orientamenti particolaristici delle aziende e a favorire un maggior coordinamento con gli interessi generali; in ciò è innovatrice; ma il mutamento non è preordinato a fini nè attuato con criteri che possano suscitare preoccupazioni contrastanti con le esigenze di razionalità economica.

Il timore dell'ingerenza statale tende ad essere drammatizzata: così ha riconosciuto un autorevole banchiere (*Mattioli*) che non ha esitato a dichiarare la sua netta preferenza per un regime di controllo pubblico delle grandi banche nei confronti di un controllo del capitale privato. È un problema di organizzazione, ha affermato: problema cioè empirico, che si ripropone anche per le nazionalizzazioni piene e che anche per queste potrebbe essere risolto in modo soddisfacente seguendo la linea delle esperienze fatte.

§ 8. — *Motivi per la parzialità della nazionalizzazione.* — La generalità degli interpellati è concorde, come si è visto, nell'escludere — in qualsiasi caso — la nazionalizzazione delle Banche minori, anche i più autorevoli rappresentanti della tesi nazionalizzatrice limitano la nazionalizzazione alle sole grandi aziende (*Pesenti*) (1).

A taluni una tale posizione appare contraddittoria: una volta affermato il principio della nazionalizzazione — così si osserva — una sua limitazione alle sole grandi aziende non si comprenderebbe. Quanto meno non si vedrebbe il vantaggio di nazionalizzare le sole

(1) Un solo interpellato (*Cenerini*) si è dichiarato per una nazionalizzazione integrale. Per esso però la nazionalizzazione integrale è connessa e subordinata ad un processo di concentrazione pure portato ai limiti estremi: una sola Banca d'interesse nazionale, un solo istituto di credito di diritto pubblico, una sola Banca per regione, un solo istituto nazionale cooperativo; programma evidentemente troppo stridente con i dati e le possibilità della situazione generale odierna.

Banche maggiori. L'osservazione è un altro argomento contro la tesi nazionalizzatrice sostenuta per l'Italia.

La parzialità della nazionalizzazione sembra tuttavia ai suoi fautori che possa trovare giustificazioni sia negli obiettivi stessi della nazionalizzazione, sia in considerazioni d'ordine pratico. Essi pertanto osservano:

1) *Obiettivi della nazionalizzazione.* — Il pericolo di legami fra Banche e gruppi monopolistici o quanto meno fra Banche e prepotenti interessi particolaristici — pericolo contro cui, principale obiettivo, si invoca la nazionalizzazione — è presente particolarmente per le grandi Banche per la diversa ampiezza degli interventi che queste possono impostare. Le aziende minori difficilmente possono essere efficaci strumenti di egemonie particolaristiche o monopolistiche; talune categorie anzi (casce rurali, ad esempio) non possono per natura, per definizione, venire in considerazione sotto questo profilo. Similmente, l'assicurare una gestione sollecita anche degli interessi generali per fini di razionalità economica — altro obiettivo della nazionalizzazione — è esigenza che può assumere maggior rilievo per le maggiori Banche, in quanto capaci di coordinazioni economiche di particolare peso e ampiezza (per i maggiori mezzi, per la diversa sensibilità e attrezzatura tecnica, per le ramificazioni nei vari settori economici, per i collegamenti internazionali, ecc.) e quindi di maggiore portata per l'economia nazionale. Si aggiunge, e l'esperienza pare conforti questo rilievo, che in genere le possibilità e abitudini di resistenza, opposizione e indipendenza rispetto ai controlli ufficiali tendono ad essere maggiori nelle grandi aziende che non nelle aziende minori (*Baccaglioni*).

2) *Considerazioni d'ordine pratico.* — a) In Italia, limitare la nazionalizzazione alle grandi Banche significa sanzionare e perfezionare uno stato di fatto già esistente: significa cioè contenere la riforma nella linea di un processo « evolutivo » ed evitare quel sommovimento di interessi e di posizioni costituite che una nazionalizzazione integrale comporterebbe e che determinerebbe profonde reazioni. b) L'onere finanziario per il rilievo delle numerose banche private (circa 160) potrebbe essere troppo gravoso in questo momento e troppo difficile la loro organizzazione su basi pubbliche. c) La gestione delle aziende private può costituire un utile termine di raffronto per le Banche nazionalizzate, e l'esistenza di due settori — a diversa struttura — può fornire suggerimenti e indicazioni utili per il perfezionamento reciproco dei criteri di amministrazione.

Ma una nazionalizzazione parziale — si dice ancora — potrebbe compromettere la vitalità del settore non nazionalizzato, per il timore

dei capitalisti non ancora espropriati di dover subire prima o poi la sorte di quelli espropriati. È un vecchio dubbio espresso da più parti — anche da scrittori socialisti — che è stato ripreso e sottolineato con particolare vivacità e insistenza da qualche interpellato (*Coppola D'Anna*): « Indipendentemente da quella che può essere l'opinione positiva o negativa sulle nazionalizzazioni, è fuori dubbio che i provvedimenti parziali sono i peggiori, perchè offrono tutti gli svantaggi e nessuno di quelli (se ce ne sono) che potrebbero essere i vantaggi di un provvedimento totale. Ponete mente al fatto che le banche che non sono nazionalizzate stanno sempre sotto l'incubo di subire la stessa fine. Per forza, la nazionalizzazione è una specie di bolgia che travolge tutto. Potrete benissimo avere la migliore intenzione di limitarla a qualche settore, a una parte anche delle aziende di quel settore, però, inevitabilmente, vi troverete costretti ad andare avanti, perchè, quando siete arrivati a un certo punto, le altre banche che sono al margine, vivranno sotto la minaccia di essere domani nazionalizzate. Ora, siccome la nazionalizzazione, per chi ha il gusto dell'investimento industriale o bancario, significa estromissione, evidentemente chi è convinto di essere o prima o poi estromesso, si disinteresserà; da qui la riluttanza del capitale privato e degli imprenditori ad azzardarsi in iniziative che prevedono non andranno avanti perchè desinate a cadere sulle braccia del paese ».

Il pericolo prospettato può essere effettivamente grave quando ricorrano due condizioni: *a*) che il capitale rivesta per il tipo d'azienda colpito dalla nazionalizzazione importanza fondamentale, *b*) che si tratti di processi di nazionalizzazione espansionistici e rivoluzionari o quanto meno profondamente innovatori.

Nessuna delle due suddette condizioni sarebbe presente nel caso specifico. Non la prima, in quanto il capitale non ha nelle aziende bancarie un ruolo predominante. Non la seconda, dati i presupposti e le caratteristiche della nazionalizzazione bancaria proposta per l'Italia. Si tratterebbe, in questo caso, non di una riforma di struttura *ab imis* che sconvolgerebbe posizioni e interessi privati (espropriazione su vasta scala di azionisti) e in tal modo diffonderebbe o determinerebbe una paralizzante atmosfera di preoccupazione e sfiducia negli investitori privati; ma — si ripete da taluno — di un perfezionamento di uno stato di fatto già esistente (proprietà statale tramite IRI), già entrato nella coscienza del « mercato », il quale pertanto più che come minaccioso inizio di un « graduale » smantellamento di posizioni provate dovrebbe accoglierlo come un punto d'arrivo sostanzialmente già scontato.

È interessante tuttavia notare che nell'individuazione e valutazione delle presumibili reazioni psicologiche del mercato si formulano talora previsioni in senso discordi da quella sopra accennata. Così, da taluno si osserva (e l'osservazione è divenuta quasi un grido d'allarme a proposito della nazionalizzazione delle grandi Banche commerciali francesi) che in caso di nazionalizzazione parziale, soprattutto in mercati con tradizioni privatistiche, quanti sono sensibili ai pericoli e agli inconvenienti supposti dalle nazionalizzazioni (burocratizzazione, interferenze politiche, conseguente deterioramento della struttura economica e del prestigio dell'azienda, ecc.), tenderanno a spostarsi dalle Banche nazionalizzate alle Banche di dominio privato; e, mentre le prime entreranno in una fase di stasi o di regresso, le seconde beneficeranno di uno sviluppo di attività, con nuovi rapporti di affari e più intenso afflusso di depositi, ai quali soprattutto dipende il rigoglio di una azienda bancaria senza alcun rigido nesso di interdipendenza col capitale azionario.

Opinioni del genere, comunque tra loro discordanti e fondate o meglio legate a circostanze imponderabili e al gioco variabile di reazioni psicologiche sensibilizzate all'estremo negli schemi ipotetici formulati, pongono in rilievo, se non altro, come provvedimenti di nazionalizzazione siano prove difficili e delicate per il funzionamento generale del mercato e richiamano l'attenzione sulla necessità che, se disposti, siano definiti con rigorosa chiarezza e organizzati con severi criteri amministrativi che non diano appiglio a reazioni perturbatrici ed a pericolosi movimenti allarmistici.

§ 9. — *Indennizzo agli azionisti espropriati.* — Il problema avrebbe scarsa rilevanza qualora si trattasse di una nazionalizzazione parziale limitata ad Aziende (Banche di interesse nazionale) che hanno solo una minima frazione di capitale ancora posseduta da privati. Comunque dovrebbe essere risolto secondo l'opinione, che ha trovato applicazione nelle recenti nazionalizzazioni sia inglesi che francesi e che è comunemente condivisa anche in Italia (le risposte degli interpellati sono unanimi): cioè, con il riconoscimento di una equa indennità. In merito non sembra possano esistere dubbi; e pare quasi superfluo ricordare i noti motivi che da tempo li hanno risolti: 1° in linea generale, in una nazionalizzazione parziale, l'indennizzo è necessario per evitare sperequazioni fra investitori e investitori fra gli azionisti cioè del settore nazionalizzato e quelli del settore rimasto in mani private; sperequazioni che sarebbero nel caso nostro tanto più evidenti, anche se a danno di gruppi molto ristretti, dati i danni

già subiti dagli attuali azionisti (le tre Banche d'interesse nazionale non distribuiscono dividendi da anni); 2° l'espropriazione senza indennizzo o con indennizzo troppo modesto potrebbe essere motivo di perturbamento per gli indirizzi degli investimenti e per la dinamica del mercato finanziario in cerca di ripari. Ammonitrici al riguardo dovrebbero essere le spiacevoli esperienze delle recenti nazionalizzazioni bancarie francesi, nelle quali le condizioni di indennizzo hanno dovuto, dopo notevoli perturbamenti, essere migliorate; 3° comunque, la materia dovrebbe essere disciplinata secondo i criteri che saranno scelti per le nazionalizzazioni in altri settori economici in cui, a favore di un trattamento equo agli azionisti, milita anche un motivo che ha pure rilievo per il settore bancario: la necessità di non alienare con una confisca gli investimenti stranieri da cui dipendono le sorti della nostra ripresa.

I metodi per il calcolo dell'indennizzo, nonché la scelta delle modalità di pagamento (1° in contanti, sconsigliabile in periodo di tensione finanziaria e di potenziale inflazione; 2° con obbligazioni fruttifere di un interesse fisso; 3° con titoli speciali a reddito variabile; 4° con rendita vitalizia) costituiscono questioni in merito alle quali le risposte sono in gran parte dei questionari generiche; le due questioni sono in genere piuttosto sorvolate, trattandosi di aspetti subordinati da considerarsi in sede tecnica nell'eventualità di provvedimenti di nazionalizzazione. Comunque da risolversi con spirito di equità; e al riguardo taluno propone che l'ammontare dell'indennizzo ai residui azionisti sia calcolato in base alla effettiva situazione patrimoniale delle aziende, onde evitare agitazioni e critiche sul tipo di quelle che continuano a turbare il mercato in Francia, dove gli interessi degli azionisti sono stati — almeno nelle prime formulazioni legislative — sacrificati.

§ 10. — *Nazionalizzazione e concentrazione. Istituti di credito di diritto pubblico.* — Come si è notato, la nazionalizzazione è abbinata ad un processo di concentramento delle grandi banche per quanti ritengono il loro attuale complesso esuberante rispetto alle necessità attuali e prospettive; concentramento inteso alla riduzione dei costi a vantaggio dell'economia. Anche nel campo dei fautori di una concentrazione sono peraltro assai rari i sostenitori della tesi estrema della sopravvivenza di una sola grande azienda; in genere si fa rilevare l'opportunità di essere cauti al riguardo e di evitare riforme precipitose e radicali; e si riafferma l'esigenza che sia assicurata nei termini più efficienti la concorrenza tra un certo numero di grandi unità di dimensioni ottime.

Comunque, il problema della concentrazione, anche se agevolato e messo a fuoco da una nazionalizzazione piena delle grandi Banche, va considerato a parte, nel quadro del più vasto problema di una eventuale revisione dell'odierno assetto bancario. Esso è già stato accennato nel par. 5 e merita un particolare approfondimento, impossibile in questa sede, anche in rapporto alle funzioni direttive dell'organo del controllo bancario e alle possibilità di intervento sia razionalizzatore che antimonopolistico di quest'ultimo.

La nazionalizzazione piena delle grandi Banche farebbe sorgere, nei rapporti con gli Istituti di credito di diritto pubblico, qualche questione secondaria: i due gruppi andrebbero ricomposti diversamente? Sarebbe opportuno un reciproco scambio di esperienza organizzativa? Sarebbe utile qualche modifica che ravvicini le rispettive forme strutturali?

L'opinione media prevalente al riguardo è abbastanza concorde: posta la diversità di tradizioni, di attività, di orientamenti, di competenze territoriali dei due gruppi, generalmente si ritiene che un'opera di revisione debba essere cauta e limitata.

§ II. — *Conclusioni.* — Le conclusioni che la Commissione ritiene di poter formulare sulla scorta dei dati emersi dall'inchiesta e delle osservazioni sopraesposte, si possono schematicamente riassumere nelle seguenti proposizioni:

1° Non si ravvisa la opportunità di un processo di restituzione, sia pure graduale, al capitale privato delle grandi banche controllate dall'I.R.I.; una riprivatizzazione potrebbe determinare pericoli e inconvenienti sia sul terreno puramente economico che sul terreno politico-sociale.

2° Nell'attuale situazione di fatto, in cui la maggioranza del capitale azionario delle grandi banche è detenuta dallo Stato, ritenendosi superato il pericolo dell'invadenza di interessi particolaristici nella loro gestione, per cui l'obbiettivo principale della nazionalizzazione sarebbe stato praticamente raggiunto, una parte della Commissione non reputa necessario procedere alla nazionalizzazione delle grandi banche. Raccomanda invece un ulteriore perfezionamento dell'attuale regime di azionariato di Stato, col trasferimento dall'I.R.I. all'organo di vigilanza o all'Istituto di emissione del controllo sui pacchetti azionari delle banche di interesse nazionale.

Per contro, un'altra parte della Commissione, ritiene che la proprietà collettiva offra maggior garanzia che le grandi banche, indipendenti da interessi di gruppi particolaristici e coordinati nella loro

azione da una più matura, solidale considerazione degli interessi generali, sappiano costantemente operare per la massima utilità pubblica e per lo sviluppo di una più equilibrata economia. Reputa quindi soluzione preferibile una nazionalizzazione piena, che valga a definire in modo inequivocabile posizioni ancora incerte e a concludere organicamente una esperienza empiricamente originata da un intervento straordinario dello Stato a sostegno di aziende private in crisi.

3° Qualora si procedesse alla piena nazionalizzazione delle grandi banche, essa, a giudizio dell'intera Commissione, dovrebbe attuarsi nel rispetto delle seguenti regole ;

a) la forma delle aziende nazionalizzate dovrebbe essere di tipo commerciale, cioè con piena autonomia di gestione rispetto alle amministrazioni pubbliche (nell'ambito della generale disciplina bancaria) e con ordinamento interno elastico sia quanto alla organizzazione dei servizi sia quanto alla mobilità dei quadri ;

b) come norma basilare di gestione dovrebbe permanere il criterio economico, salvo i casi in cui sia palese la necessità di correggere particolari anomalie di mercato prodotte da situazioni monopolistiche o da iniziative di speculazioni affaristiche o di concorrere ad equilibrare la dinamica dello sviluppo economico ;

c) la nazionalizzazione dovrebbe essere attuata in modo parziale, limitandola alle tre grandi banche di interesse nazionale. Per le rimanenti banche la nazionalizzazione potrebbe essere invocata nel caso che la loro attività, oltre che assumere portata nazionale, si possa svolgere con maggior aderenza allo sviluppo del reddito economico del paese.

In ogni caso, a giudizio di una parte della Commissione, i provvedimenti di nazionalizzazione dovrebbero essere preceduti da esaurienti inchieste pubbliche per stabilire in via di fatto l'importanza degli inconvenienti che si vogliono eliminare e la sicura efficienza dei nuovi metodi che si intendono adottare.

4° Il problema delle nazionalizzazioni bancarie, secondo l'unanime avviso degli interpellati, non deve comunque essere l'oggetto di specifiche norme costituzionali ; esso va risolto con leggi speciali, nel quadro dell'eventuale norma costituzionale relativa al problema generale delle forme produttive nazionalizzate.