

Copia

Milano, 9 aprile 1935.

Eccellenza,

ho cercato in questi ultimi giorni, dopo la Sua domanda di sabato, di riordinare un po' le mie idee sull'argomento e fissarle in forma quasi direi dogmatica; - cosa non propriamente conforme al mio temperamento.

Le sarà evidente che, nel redigere questi appunti, mi sono spogliato della mia attribuzione professionale: parlo quindi con libertà di amico, non come direttore di uno degli enti di cui si discorre, e con la certezza di non essere frainteso. Se avessi dovuto esprimere la mia opinione in questa ultima qualità, avrei naturalmente cambiato il mio angolo visuale e convertito il discorso in un'espressione di desiderata, sia pure ragionevoli, ma necessariamente unilaterali. Ella, che mi conosce, sa quanto questa premessa sia esatta.

E' superfluo aggiungere che, quando Ella lo desidera, i "dogmi" possono essere sottoposti ad esegesi, ossia che sono pronto, con un congruo preavviso, a illustrarle ogni singolo punto nei suoi particolari e a commentarlo anche con l'apparato statistico necessario.

Quale che sia per essere la soluzione di questo grosso problema, Ella sa di poter contare sulla mia devota e disciplinata collaborazione.

Con il più cordiale ossequio, mi creda

dev-mo e aff-mo

(f-to) R. MATTIOLI.

I.

1 Queste considerazioni non rappresentano un piano di riforma elaborato nei suoi particolari, anche perchè non è possibile elaborare in tre giorni un piano di riforma, neppure in abbozzo. Se, da una parte, esse costituiscono il primo risultato di studi da tempo avviati sull'argomento, dall'altra sono da considerare piuttosto come premesse a un esame approfondito e ad ogni pensabile riforma

2 Le possibilità di riforma, in astratto, sono molteplici e diversissime: l'origine recente e lo sviluppo affrettato del nostro sistema creditizio hanno determinato in più casi una pluralità d'iniziative nello stesso campo, un accavallarsi di competenze e di funzioni, un intersecarsi di zone d'influenza e di specializzazioni, che forniscono numerosi spunti all'ideologo bramoso di riforme. E altrettanto facile è l'individuare deformazioni dei singoli istituti, tutti più o meno aberranti dai classici schemi del loro tipo (e sempre per valide e plausibili ragioni).

Le possibilità di riforma, in pratica, sono grandissime: lo Stato ha il diretto possesso o il controllo di tutti i maggiori istituti di credito ordinario, di tutti gli istituti di diritto pubblico, di amministrazioni, come quella delle poste, che svolgono importanti funzioni monetarie e creditizie, ed ha oggi più che in ogni altro tempo il modo di far aderire ai suoi propositi di riforma anche i residui istituti privati ed altri enti dotati di una certa autonomia, come le casse ordinarie di risparmio. Non c'è limite, si può ben dire, a una volontà riformatrice e razionalizzatrice.

3

D'altra parte, questa stessa latitudine di possibilità deve indurre a considerare con speciale cautela ogni tentativo di sistemazione. La materia è così malleabile, a prima vista, che nel plasmarla bisognerà star bene attenti a non darle forme tali che portino poi a morti precoci o a paralisi progressive. Così, per fare un esempio: se si tolga alle banche minori la facoltà di raccogliere fondi mediante conti di corrispondenza (e si permettano loro solo i libretti di deposito) si rischia di porre molte di quelle aziende, che oggi si reggono più o meno bene sulle loro gambe, in difficoltà tali, che lo Stato dovrebbe direttamente o indirettamente (Lavorobanca, ecc.) intervenire, assumendo così nuovi rischi e responsabilità, mentre un punto fermo dell'attuale riforma dovrebbe essere che lo Stato segua e tuteli i risanamenti già fatti, ma non si prenda altri guai del genere. La serie degli interventi deve esser chiusa.

Ho portato quest'esempio, e potrei portarne altri, per dimostrare che la situazione di fatto, per irrazionale, o anche per assurda che appaia, ha nel nostro caso importanza grandissima, nettamente superiore ai quadri dedotti dei puri concetti della teoria bancaria.

Nè si può dimenticare che ogni cambiamento porta con sé l'onere iniziale di un disturbo alla mentalità e alle abitudini dei risparmiatori e dei clienti.

Questo disturbo non è facilmente valutabile nemmeno caso per caso (tanto meno poi in generale), ma - se si vogliono evitare più gravi conseguenze, e in particolare la dispersione di energie, di fondi, di tradizioni pazientemente coltivate - bisognerà che il disturbo della novità sia compensato immediatamente da un visibile miglioramento del servizio reso o delle condizioni offerte.

4 Dalle conclusioni sostanzialmente anodine della recente inchiesta bancaria germanica si deve trarre almeno questo ammonimento: che non è il caso di tentare riforme, anche se facilmente possibili, fino a che non ne sia chiara e certa l'utilità.

Questa utilità va misurata, rispetto ai singoli istituti, alla loro clientela attiva e passiva, e all'economia complessiva del paese, in base alla finalità ultima che ci si prefigge, o - che è poi lo stesso - in base all'ideale sistema bancario che si ha in mente. L'assenza di un simile ben chiarito ideale nelle menti dei commissari inquirenti germanici ha in definitiva paralizzato ogni loro più vasto proponimento riformatorio e tolto valore alla pienezza di poteri di cui essi disponevano.

Bisogna dunque evitare di accingersi a una riforma senza aver questa essenziale chiarezza circa il punto di arrivo. E' tanto necessaria questa iniziale e fondamentale direttiva, quanto la piena conoscenza, oggi ancor molto imperfetta, della situazione di fatto del nostro sistema bancario. In un certo senso, anzi, la "direttiva" è anche più necessaria, in quanto essa è un importantissimo elemento per capire, giudicare e valutare la situazione di fatto.

II.

5 Ora, questa direttiva, io ignoro quale sia. In particolare, resta ancora oscura la sorte ultima delle cosiddette grandi banche di credito ordinario, che rappresentano da sole un buon quarto dell'intero sistema (1). Ogni prospettata riforma deve quindi presentarsi sot-

(1) A fine 1933, ultima data cui giungono le cifre pubblicate dalla Banca d'Italia, le 4 maggiori banche di credito ordinario raccoglievano 16.1 mld. di depositi e c/c su 58.8 raccolti da tutti gli enti sorvegliati (= 27.37 %). Al 31 dicembre 1934 esse raccoglievano 16.6 mld. (Nota di M. B. S.)

to specie di un'alternativa. Deve subordinarsi, per alcune parti essenziali, a decisioni di ordine politico più che tecnico, e - se vuole tuttavia formularsi - deve farlo in forma condizionale e ipotetica.

6

Prima ancora di esaminare questa alternativa, bisogna però che dica apertamente sembrarmi un'illusione il ritenere di poter limitare le banche ordinarie al lavoro di movimento dei fondi. Anche intendendo questo movimento nella sua accezione più vasta, come la compensazione tipicamente bancaria delle risorse creditizie esistenti in tutto il paese mediante la loro redistribuzione da regione a regione, da zone esuberanti a zone povere di capitali - esso è in Italia ancora ben poca cosa, e non giustificherebbe nè l'esistenza di così vasti organismi nè, a rigore, la loro pluralità.



L'esempio inglese mi pare abbia qui falsato la visione della nostra realtà. Ma in Inghilterra esiste anzitutto un mercato monetario estremamente sviluppato; mentre da noi non c'è, nè esistono i necessari presupposti per la sua creazione.

In Inghilterra vi è un movimento di fondi inerente al commercio internazionale di quel paese e di altri paesi incomparabilmente maggiore che da noi (dove per di più si tende a eliminare il movimento di fondi anche da quel po' di commercio internazionale che è sopravvissuto).

In Inghilterra la struttura industriale-commerciale del paese implica fortissimi e frequentissimi movimenti di fondi anche nell'interno del paese, mentre la nostra struttura prevalentemente agricola limita tali movimenti a periodi stagionali, a zone regionali, a somme frazionatissime.

In Inghilterra le banche hanno praticamente il monopolio di tutti i movimenti di fondi superiori a pochi scellini e sono attrezza-

te per questo lavoro (le "big five" hanno complessivamente 9115 filiali), mentre le banche italiane ordinarie, con il loro centinaio di filiali ciascuna, hanno appena quel non grande lavoro che lasciano loro le poste, la Banca d'Italia, gli istituti di diritto pubblico e persino l'istituto centrale delle casse di risparmio, che fa anch'esso i suoi assegni.

In Italia, cioè, se si volesse proprio affidare a qualcuno il grosso di questo lavoro, si arriverebbe al paradosso che sarebbero le poste quelle alle quali esso toccherebbe: le poste, per il numero degli sportelli (11 321) di cui dispongono in tutta Italia, per la loro facilità di trasferire importi piccoli e piccolissimi, per la possibilità che hanno di compensare e livellare, con un regime di costi minimi, quasi direi senza spese, periodi e zone di traffico meno intenso.

Questo aspetto del problema bancario si ridurrebbe quindi a studiare i miglioramenti, o magari soltanto le semplificazioni formali, da apportare ai servizi dei vaglia postali e dei giroconti!

7

Ma il punto preliminare tuttora indeciso, e la cui indecisione continua a far nascere supposizioni e voci, è se lo Stato deciderà di conservare la proprietà delle grandi banche di credito ordinario o se preferirà restituirle all'economia privata. Nel primo caso, dovrà prima o poi riconoscerle per sue, e legittimarne la situazione di istituti parastatali; nel secondo, dovrà lasciar loro quel minimo di attribuzioni, di poteri, di autonomia, di rapporti diretti con l'ambiente economico, e quindi di possibilità di lucro che possano renderne l'acquisto appetibile alla iniziativa privata. Nel primo caso, la riforma del sistema creditizio avrebbe un carattere, direi così, prevalentemente burocratico, tanto che potrebbe farsi con un sem-

plice regolamento o decreto ministeriale, così come si fa per le attribuzioni di enti e corpi direttamente soggetti allo Stato. Nel secondo, invece, si tratterebbe di regolare rapporti e ripartire competenze fra soggetti autonomi di diritto, e bisognerebbe quindi fare una legge vera e propria.

III.

8 Vediamo un po' più da vicino le due alternative. La piena statalizzazione delle banche ordinarie non importerebbe come una necessità immediata la loro fusione. Ragioni sociali, specie nella situazione attuale del mercato del lavoro, e anche ragioni di prestigio e di tradizione potrebbero opporvisi. Ma essa importerebbe necessariamente la loro parificazione di fatto e di diritto con altri istituti, il cui capitale appartiene anch'esso allo Stato, e ^{P 125} in particolare con la Banca Nazionale del Lavoro (di cui il Tesoro possiede 149.7 mil. sui 160 di capitale).

Questa non dovrebbe e non potrebbe più avere i privilegi e speciali favori di cui essa oggi gode; quali, tra gli altri, il monopolio del servizio di cassa e di esattoria degli enti sindacali e corporativi, dell'Opera Nazionale Invalidi e Mutilati di Guerra, dell'Associazione Nazionale fra i Consorzi di Bonifica e di Irrigazione, del Consorzio Italiano Sindacato Infortuni, dell'Ente Nazionale di Previdenza Addetti ai Trasporti, e altri consimili organismi di carattere sociale, assistenziale o genericamente parastatale.

Questi privilegi, già cospicui in sè, risultano tanto più onerosi per le altre banche, in quanto in essi si afferma la tendenza della Lavorobanca a monopolizzare qualsiasi movimento di fondi che, sotto un aspetto o sotto l'altro, possano esser definiti fondi pubbli-

ci, o semi-pubblici, o soggetti a vincoli giudiziari o amministrativi (salvo, naturalmente, quelli che spettano alla Banca d'Italia come delegata del Tesoro).

Tolte questi privilegi, la Banca Nazionale del Lavoro, i cui utili non son bastati quasi mai a coprire le perdite (1), non avrebbe più alcuna ragione d'essere e potrebbe venire liquidata o assorbita.

9 Una volta entrati in quest'ordine di idee, di semplificazione e di riduzione, il passo successivo sarebbe quello di una diminuzione del numero degli istituti neoparastatali di credito ordinario. Mentre la Comit e il Credito potrebbero e dovrebbero sussistere entrambi, perchè per il loro diverso orientamento, i loro diversi metodi e le diverse caratteristiche dei fondi raccolti potrebbero farsi una feconda concorrenza, e, sino ad un certo punto, integrarsi vicendevolmente, - non si vede perchè dovrebbero esser mantenuti in vita il Banco di Roma e l'Istituto Italiano di Credito Marittimo. La loro scomparsa non priverebbe nessuna zona e nessun ceto degli essenziali servizi bancari, e i migliori elementi del loro organico, così come una parte delle loro attività e passività potrebbero utilmente rafforzare i due organismi della Comit e del Credito.

Compiuto questo secondo passo, sarebbe relativamente facile un accordo a base territoriale coi due Banche meridionali: i due istituti a carattere nazionale, e con ampie ramificazioni internazionali, Comit e Credito, potrebbero pattuire - una volta effettuata la revisione delle rispettive posizioni in Italia e all'estero - la rinuncia

(1) Gli utili della Banca dovevano esser devoluti ad aumento del capitale sociale fino a che questo non raggiungesse i 300 mil. (statuto, art. 46). In effetti, solo nel 1929 si poterò mandare 3.2 mil. e nel 1934 1.8 mil. ad incremento capitale. In tutti gli altri esercizi gli utili dichiarati son stati interamente accantonati a fronte di perdite varie. (Nota di T. A. di)

a qualche loro filiale meridionale contro la rinuncia, da parte dei Banchi meridionali, al loro programma di espansione e ad alcune loro filiali nel Centro e nel Nord. In certi casi speciali potrebbe anche stipularsi, anzichè la chiusura, la trasformazione bilaterale di alcune filiali in uffici di rappresentanza.

10 Si sarebbe così dato anche l'avvio a una migliore distribuzione territoriale del credito. La base ne sarebbe alquanto più larga della regionale, che per molte delle nostre regioni appare troppo ristretta. Non bisogna infatti confondere la banca regionale con la banca locale o la piccola banca privata: queste possono appoggiarsi ad un circolo di clientela ristretto ed uniforme, mentre quelle, per svolgere un'utile funzione, devono poter contare su una più ricca varietà di clienti e di possibilità d'affari (1).

Per di più, con una riforma così moderata, si manterrebbero gli indispensabili contatti degli istituti regionali con l'intero paese, evitando una spartizione del territorio nazionale in "zone di caccia riservata" ai singoli istituti.

In alcune regioni delle più ricche e di economia più complessa, come il Piemonte o la Toscana, si potrebbe anche tentare, in via di esperimento, la banca regionale pura, adattando a questo scopo i maggiori organismi locali esistenti: il parastatale Istituto di San Paolo e il paracomunale Monte dei Paschi.

11 Questa sistemazione, però, mentre dal lato territoriale si presenta abbastanza soddisfacente, non sfiora neppure, si può dire,

(1) Per quanto riguarda le banche locali e le banche private minori, basterà, a contenerne il numero e a metterne alle prova la vitalità, sottoporle alle stesse condizioni di cartello cui sono soggette le banche maggiori. (nota di rivedi)

il problema della distribuzione funzionale del credito. Evidentemente, anche agli istituti di diritto pubblico, e in ispecie ai Banche meridionali, dovrebbe essere interdetto, analogamente a quanto si è fatto per le banche ordinarie, l'esercizio del credito mobiliare. Ma ciò non basta. Perché, quand'anche alle banche di credito ordinario, pure statalizzate, continui ad essere interdetto il credito mobiliare, la tanto temuta contaminazione avviene tuttavia in una istanza più elevata. Anziché in seno alle singole banche, è in seno all'unico proprietario (Stato) delle banche private e degli istituti di finanziamento che si verifica la deprecata confusione.

Già oggi la totalità dei depositi della maggiore banca di credito ordinario è vincolata a finanziare il maggiore istituto parastatale di finanziamento. La garanzia dello Stato assicura bensì alla banca il buon fine dei suoi crediti, ma non toglie in pratica, anzi non tocca in nulla l'inconveniente di destinare a investimenti di carattere mobiliare i fondi raccolti con i depositi e i conti correnti. L'IRI è un diaframma tra queste due masse di fondi, quelli raccolti dalle sue banche e quelli investiti dalla sua sezione smobilizzi; ma è un diaframma piuttosto trasparente e osmotico; e quando, domani, le banche fossero riconosciute come enti parastatali, anche il diaframma svanirebbe, e le banche apparirebbero le sezioni raccolta depositi dell'IRI, o l'IRI apparirebbe come la sezione affari finanziari delle banche.

Può darsi che questa inseparabilità sia nella natura delle cose, "in Italicarum rerum natura" per lo meno, e che la debole costituzione dei nostri mercati altra soluzione non permetta, per il momento, del duplice problema di finanziare gli investimenti industriali e di impiegare fruttuosamente i fondi raccolti dalle banche. Ma è evi-

dente, d'altronde, che non è agevole accingersi alla riforma del sistema creditizio italiano cominciando col disfare quanto si è fatto in questi ultimi anni.

12

Se poi si va sino in fondo alle conseguenze, e si riconosce che, una volta statalizzate le banche, l'ibridismo di credito ordinario e mobiliare è inevitabile, e che pertanto meglio vale riconoscere alle banche di credito ordinario qualche facoltà di finanziare gli investimenti industriali, perdono ogni ragion d'essere gli istituti creati specificamente per liberare le banche da questi compiti, l'Istituto Mobiliare Italiano, il Consorzio Sovvenzioni e forse anche la sezione finanziamenti dell'IRI.

Come nella prima ipotesi la Lavorobanca sarebbe il primo "doppione" da eliminare, in questa seconda l'IMI e il Consorzio Sovvenzioni apparirebbero escrescenze superflue. Il primo, del resto, è rimasto sempre allo stato embrionale e il secondo non esiste che per virtù di otto successive proroghe alla sua data di liquidazione. La loro eliminazione non presenterebbe quindi difficoltà nè tecniche nè costituzionali.

Quello che più conta, però, è il fatto ormai evidente che l'aperto riconoscimento del carattere parastatale degli istituti di credito ordinario porta all'eliminazione concettuale di corrispondenti istituti parastatali oggi in essere. E' questo il segno che ¹²⁸ la soluzione del problema della riorganizzazione del sistema bancario italiano va ricercata in misure più effettive e radicali di quelle finora tentate con lo spostare da una "scatola" all'altra il peso degli immobilizzi e con il realizzo graduale di quelli più appetibili.

Con questo si giunge inevitabilmente a ritrovarsi, invenduta e invendibili, gli altri immobilizzi, quelli meno allettanti, e

tra essi in particolare le banche, rese meno desiderabili appunto dalla metodica liquidazione dei loro affari finanziari e conseguente re-
sezione dei loro rapporti con le aziende e col mercato.

IV.

13 Prendiamo ora in esame l'altra possibilità: quella che lo Stato preferisca restituire alla proprietà privata le banche di credito ordinario, raggiungendo così, per altra via e in diversa misura, gli stessi risultati finanziari che raggiunge mediante la graduale eliminazione degli interessi industriali, ma con finalità evidentemente ben diverse. Come abbiamo detto, è difficile trovare chi appetisca l'acquisto delle banche finché (a) da una parte è loro interdetto l'esercizio del credito mobiliare, mentre notevole massa dei fondi da esse raccolti servono per l'appunto a finanziare affari del genere; (b) dall'altra, nel campo del credito ordinario, è loro mossa vivissima concorrenza da banche statali e semi-pubbliche fornite di ingenti capitali propri, di ampi privilegi e della palese protezione delle autorità politiche; (c) finché nel campo sindacale esse sono sottoposte ad una disciplina che non si estende alle banche pubbliche, privilegiate anche sotto questo rispetto.

14 In un primo tempo, bisognerebbe probabilmente contentarsi di rimuovere il secondo ed il terzo ostacolo. Comunque, la Banca del Lavoro andrebbe anche in questo caso eliminata, o almeno privata dei suoi privilegi, il che sicuramente equivarrebbe a una più lenta eliminazione. Le altre banche semi-pubbliche, e specialmente i Banchi meridionali, andrebbero richiamati ad una più rigida osservanza dei loro statuti, della loro natura e dei loro scopi. Si ritiene che questo basterebbe a contenerne l'attività in limiti più ragionevoli e

anche più proficui all'economia delle regioni in cui sono sorti.

In particolare, si dovrebbe ordinare una più netta separazione delle loro sezioni "cassa di risparmio" da quelle "azienda bancaria". Ciò sarebbe anche conforme allo spirito del testo unico sulle casse di risparmio (R.D. 25 aprile 1929, n. 967); e potrebbe essere integrato con un'altra misura ispirata ai principi del medesimo testo unico (art. 15 e segg.), la fusione della cassa di risparmio del Banco di Sicilia con la Cassa "Vittorio Emanuele" (1).

Infine è da tener presente che l'interesse ad acquistare o riscattare dall'IRI le grandi banche di credito ordinario potrà nascere solo quando, attraverso questo acquisto, si possa pensare di ottenere non solo un normale reddito dei denari impiegati (come è il caso, per esempio, di chi compra azioni della Banca d'Italia); ma anche il controllo di organismi che siano in attivo contatto con la vita degli affari, e possano compiere affari di ogni tipo, e quindi anche di finanziamento.

15 Comunque, sia che si adotti la prima alternativa, sia che si adotti la seconda, mi pare si possa fin d'ora delineare, come schema di massima del sistema e come guida per la sua realizzazione tanto in senso "burocratico" che in senso "privatistico", il seguente "ordinamento di attesa":

<u>Enti</u>	<u>Operazioni passive tipiche</u>	<u>Operazioni attive tipiche</u>
(1) Casse Postali di Risparmio	Libretti a risparmio e B.P.F.	Investimenti in titoli di Stato e c/c col Tesoro
(2) Istituto di emissione	Emissione biglietti	Sconti e anticipazioni
(3) Istituti parastatali di finanziamento	Emissione di obbligazioni	Credito mobiliare

(1) Sono le sole due casse di risparmio che abbiamo sede nella stessa città.

<u>Enti</u>	<u>Operazioni passive tipiche</u>	<u>Operazioni attive tipiche</u>
(4) Enti semi-pubblici (casse di risparmio, Banchi meridionali, Paschi, San Paolo)	Raccolta risparmi	Investimenti in titoli pubblici, piccoli mutui e crediti speciali d'interesse locale o regionale, esclusi i finanziamenti.
(5) Enti privati	Depositi e c/c	Credito ordinario d'esercizio e rapporti con l'estero.

Accanto a questi enti, e ad essi variamente appoggiati, sussisterebbero gli istituti di credito fondiario (mutui ipotecari contro emissione di cartelle), di credito agrario, edilizio, coloniale (ICLE), ecc.; sussisterebbero i grandi istituti di assicurazione (sconto di annualità, ecc.) e le "holdings" finanziarie (Meridionali, La Centrale, ecc.).

16 La realizzazione di questo "programma di attesa" implica l'adozione delle seguenti misure:

- (a) incorporazione nella Comit e nel Credito del Banco di Roma, del Credito Marittimo e della Banca Nazionale del Lavoro;
- (b) parificazione, dal punto di vista funzionale e sindacale, degli istituti di credito ordinario con i Banchi meridionali;
- (c) accordi tra Comit, Credito e i Banchi meridionali per una revisione delle proprie reti di filiali, e, rinuncia da parte dei Banchi meridionali a perseverare nella loro politica di espansione;
- (d) liquidazione degli istituti, come l'IMI e il Consorzio Sovvenzioni che, mal distinti tra loro funzionalmente, non hanno più ragion d'essere da quando esiste l'IRI;
- (e) trasformazione del Monte dei Paschi e dell'Istituto di San Paolo in istituti regionali;

- (f) nessuna eccezione al cartello in favore delle piccole banche;
- (g) creazione di un ispettorato bancario incaricato:
 - (1) di sorvegliare sull'esecuzione delle misure sopraccennate;
 - (2) di vigilare sull'osservanza del cartello e degli accordi stipulati;
 - (3) di assicurarsi che anche la Banca d'Italia, le casse di risparmio, ecc. non scontino carta finanziaria;
 - (4) di esercitare permanentemente il controllo sul bilancio di tutte le aziende esercenti il credito.

9 aprile 1935-XIII.