

Istituti di Credito e servizi di interesse pubblico

SOMMARIO — 1. - *L'attività creditizia nella legislazione del 1936-1938: incertezza della sua definizione giuridica.* — 2. - *Vicende della legislazione sul credito dopo il 1938.* — 3. - *Se la attività creditizia sia un pubblico servizio: discussioni sulla nozione di pubblico servizio.* — 4. - *e sulle figure di esercizio non statale del pubblico servizio.* — 5. - *Non utilizzabilità del concetto di riferibilità mediata.* — 6. - *Ordinamenti giuridici sezionali e servizi d'interesse pubblico.* — 7. - *L'attività creditizia come servizio d'interesse pubblico.* — *L'ordinamento giuridico sezionale bancario: i soggetti.* — 8. - *segue: l'organizzazione.* — 9. *segue: la normazione.* — 10. - *Efficacia della normazione dell'ordinamento bancario nell'ordinamento generale dello Stato.*

1. - L'atto normativo base in materia di credito è tuttora la L. 7 marzo 1938, n. 141; in quanto essa è legge di conversione del precedente Decreto legge 12 marzo 1936, n. 375, l'ordinamento attuale ha, dietro di sé, tredici anni di vita. Gli avvenimenti accaduti in questi tredici anni hanno sottoposto l'ordinamento a duro collaudo, come qualsiasi altro ordinamento o istituto del nostro e di qualsiasi altro Stato. Particolarmente severa si riteneva la prova del « dopoguerra », ricordando, del precedente, non tanto la corsa a nuovi istituti di credito, per cui nel giro di pochi anni essi quasi si raddoppiarono (da 1 a 1,7), quanto i crack tipo Banca di sconto, o, se non questo, poiché oramai esisteva l'I.R.I., il rinnovarsi di crisi bancarie di sfiducia. La prova è stata superata, e se l'ordinamento non può dirsi che abbia funzionato bene, d'altro lato non può dirsi neppure che abbia funzionato male. I difetti del suo funzionamento sono, in fondo, più difetti generali del sistema economico nel quale esso è sito, che suoi difetti intrinseci (1).

Giuridicamente, l'ordinamento bancario del 1936-38 presentò e presenta profili di diritto pubblico di estremo interesse: per altro uno studio specifico che ne intraprendemmo nel 1939, è rimasto praticamente isolato, anche se singoli punti e argo-

(1) Pregi e difetti dell'ordinamento bancario del 1936-38 sono stati esposti nell'ampio studio compiuto dalla Commissione economica presso il Ministero per la Costituente; si veda il *Rapporto della Commissione economica all'Assemblea Costituente*, IV (Credito e assicurazione), Roma 1946, e il relativo volume di *Appendice*, contenente i risultati dell'inchiesta compiuta dalla Commissione. Nel complesso i giudizi favorevoli hanno prevalso (v. in particolare, *Rapporto* 19 ss.; nell'*Appendice* v. in partic. pp. 309 ss., 343 ss.).

Per un'informazione generale sull'organizzazione bancaria, oggi si può altresì vedere l'ampio, anche se non profondo, volume del LANZARONE, *Il sistema bancario italiano*, Torino 1948; un pregevole esame statistico è dovuto al MAZZANTINI, nella monografia contenuta nell'*Appendice* del *Rapporto* cit., 350 ss.

menti sono stati ripresi e approfonditi (2). Spero perciò che mi si vorrà scusare se, specie per un primo momento, dovrò riferirmi a tale mio studio, per riprenderne le problematiche.

I caratteri salienti dell'ordinamento creditizio instaurato dagli atti normativi del 1936 e del 1938, erano, in detto studio, individuati in quattro principi:

a) funzionalizzazione giuridica dell'attività creditizia. Si osserva che mentre per l'innanzi l'ordinamento statale si preoccupava della sicurezza del risparmio, e a tal scopo aveva posto alcune norme rivolte a controllare l'attività degli istituti di credito onde evitarne gli eccessi, con il nuovo ordinamento veniva assunto tra i fini statali anche l'ottimo impiego del credito. Onde l'attività creditizia, disciplinata per l'innanzi in modo negativo, cioè secondo criteri di « polizia dell'economia », veniva ora disciplinata in modo positivo, in quanto indirizzata e incanalata. E quindi diveniva, giuridicamente, attività rivolta a un fine, cioè « funzione ».

E' questo un punto sul quale dovremo tornare in questo studio;

b) evidenziamiento organizzatorio della cura statale del credito: l'istituzione del Comitato di Ministri per la difesa del risparmio e l'esercizio del credito, e dell'Ispettorato, creava un centro organizzatorio dei nuovi fini che si assumeva lo Stato;

c) distribuzione funzionale dell'attività creditizia: venivano introdotte differenziazioni giuridiche tra le imprese creditizie, e distinte varie specie di attività creditizia, non solo in base al criterio della materia, che esisteva anche prima (crediti specia-

(2) M. S. GIANNINI, *Osservazioni sulla disciplina della funzione creditizia*, in *Scritti giuridici in onore di S. Romano*, Padova 1939, III.

lizzati: fondiario, agrario, navale, ecc.), ma anche della durata (breve, medio, lungo termine);

d) rafforzamento della sicurezza del risparmio, attraverso gli interventi, direttivi e di controllo, dell'Ispettorato, che poteva avvalersi degli strumenti di circa una sessantina di atti amministrativi, previsti nelle leggi organiche.

Dei quattro principi, veniva preso in esame il primo, che appariva, ed effettivamente è, il più complesso, se non il più oscuro. Si osservava che il testo della disposizione fondamentale in materia (l'art. 2° comma, L. n. 141: «la raccolta del risparmio... e l'esercizio del credito, sono funzioni d'interesse pubblico...»), si prestava ad almeno quattro interpretazioni; onde dovendo scegliere tra esse, occorreva esaminare direttamente le norme contenute nelle leggi, e quindi, prima di tutto, nella fondamentale L. n. 141. I dati che emergevano da tale esame erano: la riserva dell'esercizio della funzione creditizia ad imprese iscritte ad un albo e l'assoggettamento delle imprese creditizie a controlli e a ordini di organi statali: controlli che hanno non solo veste di procedimenti autorizzatori, ma altresì di procedimenti ispettivi e oblativi e di ordine, che si sostanziano in vere e proprie soggezioni a poteri di supremazia speciale, e si esprimono in « direttive » e « istruzioni ». Sicchè gli istituti di credito apparivano manovrati da organi statali, per il perseguimento di finalità attinenti all'ottimo impiego del credito: agivano, così, in nome proprio e per un interesse proprio, giustapposto peraltro ad un interesse pubblico. Nel che, conforme all'insegnamento della più autorevole dottrina in materia, si ravvisava un esercizio di pubblici servizi.

Si osservava che non poteva aver rilievo, ad escludere tale assunto, il carattere commerciale dell'attività, essendo anzi le gestioni rivolte alla produzione o allo scambio di beni tipiche di tutta una categoria di pubblici servizi. Nè potevano averlo la mancanza di poteri di supremazia, o di obbligatorietà all'atto di esercizio, o di un potere disciplinare di diritto pubblico verso i propri dipendenti, o l'essere l'attività esercitata da imprese private: tutti questi caratteri non sono infatti necessari ai fini di qualificare un servizio come pubblico. Necessaria è la « riferibilità mediata » del servizio allo Stato: e nel caso si ravvisava tale riferibilità nei poteri d'indirizzo economico-politico attribuiti al Comitato dei Ministri e all'Ispettorato, che si esprimevano nella rilevazione del preesistente cartello bancario e nell'emanazione continuativa di « condizioni e norme per le operazioni e i servizi di banca ». Vi era quindi, nel corpo delle disposizioni in vigore, ben più che un controllo sulle imprese di credito: vi era una direzione statale, diretta e indiretta, del credito.

Questa era la tesi principale dello scritto: il quale era mosso, oltre che dall'intento di indagare un settore di indubbio interesse, e mai fino ad al-

lora esaminato con strumenti scientificamente validi (3), anche da un intento critico, di scienza del diritto amministrativo: si voleva infatti contribuire a mostrare l'inadeguatezza, se non la contraddittorietà, di moltissime nozioni di uso corrente in questo settore delle scienze giuridiche: p. es. quelle di persona giuridica pubblica, di autarchia, di organo indiretto, di esercizio privato di pubblici servizi, di fine pubblico, di economia mista, e simili. E debbo ritenere che, con i problemi sollevati, esso contribuì, per la sua modesta parte, ad alcune revisioni, alle quali in tempi successivi si è proceduto.

Questo osserviamo non per dar ragione di intenzioni personali — che sono prive di qualsiasi interesse —, ma per render ragione di come, con il raffinamento di alcune delle nozioni giuridiche avvenuto in prosieguo, e con la prassi di applicazione delle norme sul credito e alcuni sopravvenuti cambiamenti legislativi, parecchie sono le ragioni per le quali le tesi esposte nello scritto medesimo vanno oggi riviste *ad imis*.

2. - E' utile anzitutto vedere quali sono le vicende giuridiche degli ordinamenti bancari, successive al 1938. Esse non sono molte: la legge n. 141 è rimasta infatti immutata nella sua parte sostanziale (4): le parti che direttamente o di riflesso hanno subito delle modifiche sono pochissime: si ricorda la liquidazione coatta amministrativa, che, essendo divenuta istituto di carattere generale nella nuova Lfal, ha preso quel carattere eccezionale che aveva nelle sue varie applicazioni, delle quali una era quella degli istituti creditizi; per cui queste ultime sono divenute semplici specie di un genere,

(3) Gli scritti in materia, apparsi nel *Trattato dell'Orlando*, di G. MAIORANA (*Il credito e le banche*, Tratt. VII, 20, 381) erano ormai invecchiati, anche e soprattutto metodologicamente.

(4) Ci riferiamo alla L. 7 marzo 1938, n. 141, come legge base, in quanto legge di conversione del R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375. Le vicende di questi primi atti normativi coi quali fu disciplinato l'ordinamento bancario sono molto note, se non altro perchè, dopo la caduta del fascismo, sono divenuti una delle principali teste di turco delle recriminazioni per l'abuso dei decreti legge fatto durante il periodo fascista. In realtà, a mia opinione, nel caso non si ebbe tanto un abuso, quanto un inabile pasticcio. Il Governo di allora si trovò, in sede di conversione in legge, di fronte ad un testo che le due Camere quasi avevano rifatto, e il protrarsi delle discussioni per oltre sedici mesi, aveva prodotto notevoli turbative pratiche, per l'incertezza che si era creata; emanando come decreto legge (17 luglio 1937, n. 1400) il testo approvato dal Senato, il Governo non fu mosso tanto dall'intento di scavalcare il Parlamento, quanto di dare certezza ad un'incerta situazione economica. E difatti la discussione in Parlamento proseguì per la conversione non più di uno, ma di due decreti legge, il secondo dei quali eguale al primo convertito in legge. Si capisce che vi era una sola via d'uscita, quella di modificare radicalmente il secondo decreto legge in una legge... di modifica. Tutto questo pasticcio avrebbe potuto essere evitato; ma è da vedere se in identica situazione altro governo avrebbe fatto diversamente.

Comunque le modifiche successive alle due leggi del 1938, n. 141 e n. 636, sono queste: L. 10 giugno 1940, n. 933; L. 3 dicembre 1942, n. 1752; D. L. n. 23 agosto 1946, n. 370. Il D. L. n. 12 settembre 1944, n. 222 istituì i commissari straordinari alle banche.

con conseguenze sensibili in sede di interpretazione e integrazione delle norme relative, divenute da norme eccezionali, norme speciali, e quindi possibili di diretta interpretazione analogica (5).

Le sole vicende veramente rilevanti sono quelle che hanno subito gli organi statali attributari delle funzioni di regolazione creditizia. Dopo una prima attribuzione provvisoria dei compiti al Commissario alla Banca d'Italia (R.D.L. 6 aprile 1944 n. 116), il Comitato dei Ministri e l'Ispettorato per il credito furono soppressi con il D. L. Lgt. 14 settembre 1944, n. 226, e furono passate al Ministero e al Ministro del Tesoro le relative funzioni. Fu uno dei numerosi provvedimenti, presi con leggerezza, dal primo Governo Bonomi. Vi fu naturalmente, chi plaudì al provvedimento, con il formidabile argomento che si trattava di organi creati dal fascismo, e che alcuni atti normativi e amministrativi promananti dal complesso avevano forma di decreti del Duce.

Il risultato del provvedimento era prevedibile; il Ministero del Tesoro non aveva un apparato proprio per l'esercizio delle funzioni di regolazione creditizia; ed essendo impossibile improvvisarlo, in pratica esercitò le sue funzioni in compartecipazione con la Banca d'Italia, anzi lasciando a questa la predominanza di fatto; per le incombenze locali erano poi sempre ed in ogni caso i servizi della Banca d'Italia che provvedevano, come già avveniva del resto per l'Ispettorato, che non aveva un proprio apparato periferico.

La gestione del Tesoro fu così criticata da tutti: i poteri di controllo si ridussero a misure più che altro formali, e particolare indisciplina mostrarono le Banche d'interesse nazionale, le quali, oltre tutto avrebbero dovuto più delle altre esser legate, in quanto essendo la maggioranza del loro capitale in mano all'I.R.I., anche attraverso tale via avrebbero dovuto sottostare alla direttiva statale. Non è in questa sede, che vuol essere di stretta scienza del diritto, nostra intenzione soffermarci ad esporre e illustrare alcuni tipici e sintomatici avvenimenti: per quanto attiene alla scienza del diritto ci limiteremo perciò a rilevare che questi potrebbero costituire quasi un esempio di scuola contro la tesi — che pur seguita ad avere numerosissimi seguaci — secondo cui lo Stato — organizzazione sarebbe un'entità provvista di forza propria.

Ad ogni modo, dopo un certo dibattito sull'argomento, si decise di tornare ad evidenziare in sede organizzativa la cura statale del credito; e ciò fu fatto con il D. L. n. 17 luglio 1947 n. 691: fu ricostituito un Comitato di Ministri che ebbe la denominazione di Comitato interministeriale del credito e risparmio, presieduto dal Ministro per il Tesoro, e composto dei Ministri per i lavori pub-

(5) La liquidazione coatta degli istituti di credito è stata uno dei pochi argomenti che ha suscitato interesse: ANDRIOLI, *La liquidazione coatta amministrativa delle aziende di credito*, *Riv. banc.*, 1940, 415; lo stesso, *Giur. Cass.*, XVII (1945), 11.

blici, per l'agricoltura, per l'industria, per il commercio estero, e dal Governatore della Banca di Italia. Le funzioni già dell'Ispettorato passarono alla Banca d'Italia, senza intermediazione di altro organo statale. Sicchè a tre anni di distanza, si ricostituivano gli ordinamenti pressappoco come erano prima (6).

Interventi di atti normativi vari si sono avuti invece, e molto numerosi, in settori speciali del credito, ed in particolare in quelli sensibilizzati dalle vicende belliche e post belliche.

Sono state regolate così alcune forme di attività creditizia: il credito alle piccole e medie industrie (D. L. n. 15 dicembre 1947 n. 1419; attraverso Sezioni speciali di banche enti pubblici), alla cooperazione (D. L. n. 15 dicembre 1947, n. 1421; attraverso una Sezione della Banca del Lavoro). Altre sono state riordinate: p. es. il credito alberghiero e turistico (R. D. L. n. 29 maggio 1946, n. 453), il credito navale e peschereccio (D. L. n. 12 agosto 1947, n. 987, L. 8 marzo 1949, n. 75), le banche popolari (D. L. n. 10 febbraio 1948, n. 105, D. L. n. 16 aprile 1948, n. 569).

Leggi di particolare interesse si sono avute per il credito industriale, e per il Mezzogiorno. Fra le prime anzitutto vi è il gruppo dei provvedimenti relativi ai finanziamenti industriali, che furono dapprima affidati a vari istituti di credito enti pubblici, indi concentrati sull'I.M.I.; essi sono tutti caratterizzati dalla garanzia sussidiaria dello Stato (D. L. n. 1 novembre 1944, n. 367; D. L. n. 8 maggio 1946, n. 449; D. L. n. 1 ottobre 1947, n. 1075) Per le industrie meccaniche in particolare si ebbe la strana figura organizzativa del Fondo industrie meccaniche (F.I.M.): D. L. n. 8 settembre 1947, n. 1066; D. L. n. 28 novembre 1947, n. 1325) (7).

Al Mezzogiorno si provvide con numerosi atti: il D. L. n. 28 dicembre 1944, n. 416, per la Sicilia, istituì una Sezione autonoma del Banco di Sicilia per il credito industriale; per la Sardegna il D. L. n. 28 dicembre 1944, n. 417 ha poi addirittura istituito un nuovo istituto, il Banco di Sardegna, persona giuridica pubblica. Anche nei provvedimenti in materia di finanziamenti industriali si pensò al Mezzogiorno (D. L. n. 1 novembre 1944, n. 367); in seguito intervennero appositi più vasti atti normativi: il D. L. n. 14 dicembre 1947, n. 1598, il D. L. n. 5 marzo 1948, n. 121, e la L. n. 29 dicembre 1948, n. 1482.

Va infine ricordato che il Consorzio sovvenzioni su valori industriali riebbe propria autonomia (pri-

(6) Con tutto ciò il problema politico economico del controllo degli istituti di credito e della manovra del credito e degli investimenti è lungi dall'esser risolto. Sul problema, da vari punti di vista, v. *Rapporto cit.*, 382 ss.; PARRAVICINI, *L'ordinamento bancario e l'attività creditizia*, Milano Roma, 1947; CAMBRINO, *Problemi della politica creditizia*, Milano 1948.

(7) Sui primi provvedimenti in materia, v. *Rapporto cit.*, 246 ss.

ma era divenuto sezione dell'I.M.I.) con il D. Lv. L.f. 4 gennaio 1945, n. 1; e sono stati riordinati il Consorzio di credito per le opere pubbliche (D. Lv. L.f. 15 febbraio 1945, n. 66) e l'Istituto di credito per imprese di pubblica utilità, che anche riebbero una loro autonomia.

Con questi atti normativi si intese anche provvedere alla più grave lacuna degli atti del 1936-40, il credito a medio e lungo termine. In particolare si sentì il bisogno di riaffermare su di essi la vigilanza statale (D. Lv. C. P. S. 23 agosto 1946, n. 370).

3. - Questo insieme di vicende, di innovazioni e mutamenti legislativi, non ha inciso in modo diretto sulle disposizioni della L. n. 141; ciò non pertanto indirettamente concorre anch'esso a determinare il valore concreto in ordine al problema della natura giuridica dell'attività creditizia. Problema che, come si diceva, può trovare soluzione unicamente attraverso l'interpretazione sistematica delle varie disposizioni in relazione a quelle contenute nelle altre norme dell'ordinamento.

Come si osservava altra volta, nell'art. 1 L. n. 141 la locuzione «funzione d'interesse pubblico» apre l'adito a quattro interpretazioni: può avere un significato generico e tecnico, (8); può intendersi come norma programmatica magari giuridicamente scorretta, ma economicamente valida; può indicare una categoria giuridica nuova, o quantomeno non ancora compiutamente analizzata; può infine indicare che si è in presenza di pubblico servizio. I primi due significati vanno scartati, sia per il fondamentale principio che una disposizione legislativa deve intendersi come avente un significato utile anziché uno inutile, sia perché gli istituti di credito sono effettivamente assoggettati ad uno speciale regime, giuridicamente caratterizzato o quantomeno caratterizzabile, onde le parole dell'art. 1 non appaiono affatto, ad un esame preliminare, prive di un contenuto giuridico, quale che poi questo contenuto sarà.

Fra gli altri due significati, la scelta dipende esclusivamente dal concetto giuridico di «pubblico servizio». L'attività creditizia è pubblico servizio nella misura in cui il concetto giuridico di pubblico servizio è tale da comprendere in sé una attività regolata da disposizioni come quelle proprie della L. n. 141.

Ma qui è il problema. Qual'è infatti nel nostro diritto positivo, il concetto di pubblico servizio?

Benché esso abbia, secondo l'opinione prevalente, anche una rilevanza positiva diretta, per l'art. 358 c. p., dobbiamo onestamente riconoscere che a tutt'oggi quanto ha prodotto la dottrina si presenta in modo radicalmente insoddisfacente. Infatti nelle ricerche rivolte a determinare i due concetti, contrapposti o giustapposti che siano, di pubblico ser-

vizio e di pubblica funzione, è solo su quest'ultimo che si è formato un certo quale comune consenso; si ritiene tale quell'attività delle pubbliche autorità che, in immediata derivazione dei poteri sovrani, o con più precisione, dalle potestà personale e territoriale nelle quali si scinde l'esercizio della sovranità, rappresenta un'estrinsecazione tipica del «momento dell'autorità». Sicché la pubblica funzione, per il suo contenuto, non può essere logicamente esercitata se non da chi eserciti la sovranità, ossia dall'autorità che agisce per la collettività; altrimenti non esisterebbe; s'intende non esisterebbe giuridicamente, perché materialmente è sempre stato facile cacciare in prigione qualcuno, o rilasciare attestazioni, o chiedere contributi pecuniari, e simili.

Ond'è pubblica funzione non solo ogni attività il cui contenuto rappresenti una compressione autoritativa delle libertà degli associati - come la potestà punitiva, di ordine pubblico, di controllo, ablativa -, ma altresì ogni altra attività il cui contenuto sia produzione di un servizio - in senso economico e sociologico - di appartenenza necessaria alla pubblica autorità - come la giurisdizione e la certificazione.

Il concetto di pubblico servizio invece è impreciso: oscilla tra una nozione di carattere residuale, e quindi negativa - è tale ogni attività statale che non è pubblica funzione -, e una nozione tecnico-economica - è tale il «servizio» prodotto da un pubblico organismo avente figura organizzativa di impresa -. Nel primo caso è pubblico servizio, p. es. l'attività rivolta alla pubblica istruzione, alle opere pubbliche, alla cura dei beni demaniali. Nel secondo tutte queste attività rimangono, in fondo, nell'indistinto: prestano pubblici servizi per eccellenza degli organismi tipo amministrazione delle poste, delle ferrovie, delle terme statali, e simili (9).

(9) Le varie opinioni in merito alla nozione di pubblico servizio in DE VALLES, *I servizi pubblici*, in *Trattato Orlando*, IV, 26, (1930), 385 ss.; MIELI, *Pubblica funzione e pubblico servizio*, *Arch. giur.*, CX (1933) § 2.

In senso ampio, pubblico servizio è ogni attività statale rivolta a fornire servizi ai cittadini; e questa è la mozione che ne diede il RAGGI, in uno dei primi scritti in materia (*Servizio pubblico e demanialità*, in *Il Filangieri*, 1909), anche sulla scorta degli economisti e dei sociologi, e che predomina ancora presso gli autori francesi (i quali, quando si riferiscono ai servizi gestiti in forma di impresa, parlano di servizi «industriali e commerciali» (cfr. CHAVANON, *Essai sur la notion de service public industriel ou commercial*, Paris s.d.ma 1940, 124 ss.). Ma appunto di una nozione economica e non giuridica si tratta (cfr. del resto EINAUDI, *Di alcuni connotati dello Stato elencati dai trattatisti finanziari*, *R. di Sc. Sc. An.*, 1942, I, 191): altrimenti dovrebbero considerarsi pubblici servizi anche la giurisdizione, la polizia e la difesa.

A parte questa tesi, delle due opinioni dette nel testo, la prima è, in termini e con concetti in parte diversi, quella prevalente nella dottrina; si veda in particolare, ZANONINI, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in *Trattato Orlando*, II, 30 (1920), e successivamente in *Studi Conit*, 28 ss.; DE VALLES, op. cit., 409 (il quale ritiene di precisare con l'aggiungervi il concetto di destinazione al pubblico); GIROLA,

(8) In tal senso ANDRIOLI, op. cit., 424 nt

Fra le due concezioni, a noi pare che solo la prima scientificamente corretta, per quanto facile possa apparire; la seconda, oltre a confondere tra servizio pubblico e impresa pubblica, fa perdere il senso del diritto positivo della distinzione tra servizio e funzione. Per motivare più ampiamente la adesione alla concezione dovremmo deviare lontano dal nostro tema. Comunque in ogni caso si dovrebbe concludere che se l'attività bancaria fosse disimpegnata dallo Stato, essa sarebbe pubblico servizio, e non pubblica funzione: e ciò in base ad ambedue le concezioni. E di fatti tale è da considerare allorché è disimpegnata da istituti di creditenti pubblici.

4. - Ai nostri fini però non è tanto il concetto di pubblico servizio in sé che cade in questione, quanto la sua derivata: l'esercizio privato (non statale) del pubblico servizio. E' una nozione di uso corrente, in tutta la dottrina e la pratica. Ma nei riflessi di quella di esercizio non statale di funzioni pubbliche, è ancor più indefinita di quello che non sia il concetto di pubblico servizio rispetto a quello di pubblica funzione. Infatti la nozione di esercizio non statale (privato) di pubbliche funzioni è chiara nel suo significato almeno morfologico, in quanto la pubblica funzione è individuabile, con sufficiente precisione, dal fatto della sua appartenenza necessaria all'ente investito dall'esercizio dei poteri sovrani, riesce di conseguenza individuabile l'oggetto che l'ente medesimo o trasferisce o attribuisce istituzionalmente ad altri soggetti, differenti da sé medesimo: così ad es., non è concepibile un notaio *jure privato*, perché solo lo Stato può attribuire il crisma - usando qui una brutta ma corrente metafora - della fede pubblica agli atti formati nel proprio ordinamento. Invece per il pubblico servizio ciò non è possibile: l'attività nella quale esso si esprime logicamente, può essere esercitata da chiunque. E' difatti, storicamente, tutti i servizi pubblici sorgono come non pubblici: basti considerare gli esempi fatti - scuola, opere pubbliche, poste, ferrovie -.

L'impossibilità di definire il pubblico servizio in base a caratteri oggettivi dell'attività nella quale si esprime, è stata avvertita da buona parte della dottrina; si è osservato che l'individuazione del servizio pubblico avviene unicamente in base ad un

in *Riv. pen.*, 1932, 502 ss. (che collega la nozione a quella di attività sociale dello Stato); ALYAVILLA, voce *Pubblico ufficiale*, in *NDI*, n. 42; NUVOLONE, in *Riv. dr. pen.*, 1940, 42.

La seconda opinione non è accolta da nessuno dei maggiori, ma nella pratica è la più diffusa, probabilmente perché esistono atti normativi - quelli sulle municipalizzazioni - che si intitolano all'assunzione dei pubblici servizi, e riflettono effettivamente servizi di enti pubblici locali aventi figura di impresa. In quanto propria della minor letteratura dei pratici, di questa opinione non è il caso di citare le fonti. Se ne trova però un'enuciiazione anche in PUCHETTI, *L'attività commerciale e le prestazioni dei servizi pubblici*, Milano 1942, 57.

carattere soggettivo: l'essere quel dato servizio attribuito allo Stato (10).

Di conseguenza, una volta che, in sede legislativa, sia stato assegnato allo Stato un certo compito (che non sia funzione pubblica) la qualificazione di quella data attività come servizio pubblico è automatico. Si usa parlare qui - forse impropriamente - di titolarità dello Stato; ma le parole non hanno eccessiva importanza. In pratica, lo stabilire se vi è o no pubblico servizio, e, ancor prima, attribuzione di competenza, potrà esser questione di interpretazione: non altro (e talora non semplice: p. es. che siano pubblici servizi i trasporti di linea, di qualunque specie, è opinione diffusa, ma non certo sicura in base a semplice interpretazione testuale delle norme).

Prendendo sempre come punto di riferimento le figure di esercizio non statale di funzioni pubbliche, per l'esercizio non statale di servizi pubblici riesce così di facile spiegazione la figura del trasferimento dell'esercizio del servizio pubblico a soggetto non statale: in tal caso il servizio rimane qualificabile come pubblico, in quanto titolare - per usare il termine già usato - ne è e ne rimane sempre lo Stato; il soggetto su cui si opera il trasferimento è un semplice investito dell'esercizio. E' del resto, con maggior o minor chiarezza di idee, la figura fondamentale del trasferimento di servizi, la concessione, è più o meglio costituita su queste linee. (11)

La questione sorge per le figure diverse dal trasferimento d'esercizio. In particolare per l'attribuzione professionale, nelle due forme che essa assume, dell'attribuzione istituzionale e di quella occasionale (12). Anche qui per le pubbliche funzioni ambedue queste figure non sono di difficile spiegazione: nella prima, che si ha, p. es. per i notai, è la legge che dà all'attività che svolgono privati professionisti, nella sua integralità, carattere di pubblica funzione, attribuendo ad atti formati da questi professionisti la medesima efficacia di alcuni atti formati da organi dello Stato; nella seconda (che si ha, p. es. per i procuratori legali) sono solo determinati atti formati da privati professionisti, cui viene attribuita l'efficacia degli atti di organi statali, atti i quali costituiscono però solo momenti puntuali, episodici, nel complesso dell'attività dei

(10) Avvertiamo una volta per tutte che qui si parla di Stato in modo breve, per intendere lo Stato e gli enti pubblici minori, in quanto per l'uno e per gli altri vige il principio che l'attribuzione di funzioni è fatta dalle leggi. Le prestazioni di protezione sociale alle vittime di infortuni sul lavoro sono, p. es., attribuite all'apposito ente pubblico (INAIL), in base a precise norme statali: l'INAIL, svolge così un servizio pubblico, in quanto è la stessa legge che, creandolo ente pubblico, dà carattere di servizio pubblico alla sua attività istituzionale.

(11) Benché sulla materia delle concessioni si seguitino a scrivere cose di incredibile grossolanità, tuttavia uno dei pochi punti sembra essere questo del carattere sempre derivato loro proprio.

(12) Questa distinzione è nota ai trattatisti generali (ZANONINI, *Esercizio*, 340), ma non sviluppata. Più chiaro in alcuni Studi speciali attinenti ad attività professionali,

privati. L'equiparazione giuridica degli atti di certi uffici statali, se è per un aspetto un modo di essere dell'appartenenza necessaria allo Stato della funzione pubblica, d'altro lato però non significa che quegli atti sono dello Stato; sono equiparati quanto a certi effetti agli atti degli uffici statali, ma per tutto il resto sono dei soggetti privati, e non dello Stato; ed è dei soggetti privati, e non dello Stato l'intera attività: essi cioè ne sono titolari.

Per il pubblico servizio, questa costruzione è inapplicabile: poichè il pubblico servizio si qualifica solo attraverso la sua attribuzione allo Stato, non vi può essere un pubblico servizio attribuito professionalmente a soggetti diversi dallo Stato, senza però essere insieme attribuito allo Stato. Non è qui pensabile alcun criterio di equiparazione giuridica di atti, poichè, a differenza delle funzioni pubbliche, un pubblico servizio non esiste. Per converso vi sono attività (non aventi carattere di funzione pubblica) svolte dallo Stato e da privati, e che, naturalmente, per lo Stato non possono non dirsi se non dei servizi pubblici, ma che in quanto svolte da privati non hanno alcun carattere pubblico: p. es. alcune forme di insegnamento, l'istruzione fisica, la ricerca scientifica, l'assistenza ospedaliera, le assicurazioni, il commercio con l'estero e infinite altre attività nel settore industriale, agricolo e commerciale (per lo più disimpegnate da enti pubblici): il che significa che neppure l'attribuzione di una certa attività allo Stato è sufficiente per far qualificare l'attività medesima, oggettivamente presa, come pubblico servizio. D'altro lato però, ancora, queste attività, per la parte in cui sono svolte dallo Stato, e costituiscono perciò pubblico servizio, possono essere dallo Stato trasferite in esercizio a soggetti differenti dallo Stato stesso, p. es. date in concessione: con il risultato che un'attività di egual contenuto può esser svolta da privati, dallo Stato (pubblico servizio) e da concessionari dello Stato (esercizio non statale di pubblico servizio). Il che del resto si verifica anche in fatto, p. es. la molluschicoltura.

Si deve perciò concludere, che non possono esistere servizi che possono qualificarsi come pubblici. La cui titolarità sia attribuita a soggetti diversi dallo Stato in esercizio professionale: del pubblico servizio titolare è sempre e unicamente lo Stato.

5. - Questa conclusione in fondo non è che una coerente deduzione della nozione, accettata dalla dottrina, di pubblico servizio (13): certamente però

(13) Così il DE VALLES, *I servizi pubblici*, cit., e in *Riv. dr. fin. sc. fin.*, 1947, II, 248, dopo aver posto il concetto che vi è servizio pubblico laddove vi sia « assunzione dello scopo come statale » (409), cioè titolarità dello Stato, chiama « servizi pubblici impropri » quelli il cui scopo non è statale, ma che hanno una « destinazione necessaria al pubblico » (v. anche 614 ss.); lo ZANOBINI, *Esercizio privato*, 340 e 356 ss. ammette l'esercizio professionale dei servizi pubblici, ma insieme ritiene che

essa lascia senza spiegazione alcuni fenomeni di diritto positivo, nei quali, all'osservazione dei fatti si scorge l'esercizio di attività assoggettata ad una penetrante disciplina pubblicistica: esempio tipico, proprio l'attività creditizia.

Arrestandoci ai non approfonditi enunciati generali della dottrina, nello scritto già citato noi avevamo cercato di effettuare l'approfondimento che si richiedeva, utilizzando la nozione, della scuola viennese, di « riferibilità mediata »: pensavamo che vi potesse essere anche un pubblico servizio istituzionalmente non attribuito allo Stato - o ad altro ente pubblico - ogni qual volta gli effetti giuridici degli atti compiuti dell'attributario potessero altresì esser riferiti allo Stato (14). Ma oggi, in seguito specie alle nuove ricerche, di varia provenienza e contenuto, sugli atti e sugli effetti giuridici, è più facile comprendere come gli effetti che si volevano indicare sotto la nozione di riferibilità mediata, in realtà non sono effetti giuridici degli atti compiuti dell'attributario del preteso servizio, ma effetti ulteriori che si producono da una situazione oggettiva complessa, nella quale intervengono fatti - non atti - del preteso attributario del servizio, e atti dell'ente di riferimento mediato - per usare la stessa concettologia -: così, per fare un esempio attinente proprio al caso degli istituti di credito, cui allora si applicava questo inconfidente ordine concettuale, la responsabilità amministrativa della Banca d'Italia, o politica del Ministero per il Tesoro, per cattivo funzionamento degli istituti di credito, non già sorge in via mediata da atti degli istituti di credito, restando in via immediata presso gli istituti di credito stessi. Gli atti degli istituti di credito, ai fini di tali responsabilità, sono assunti in rilevanza

il servizio pubblico costituisca esclusiva - o monopolio, come egli dice - dello Stato: il che è ancor più chiaro nel suo *Corso di diritto amministrativo*, 11139, Milano 1946, 302; il MIELLE osserva, in *La distinzione fra ente pubblico e privato*, *Riv. dr. comm.*, 1942, I, n. 14 inizio (p. 49 estr.), che può aversi servizio pubblico senza monopolio, ma si riferisce alle concessioni di servizi assunti dallo Stato non in esclusiva: quindi la sua esatta osservazione finisce con l'essere applicabile solo all'inesatta nozione di monopolio.

(14) Non sorprenda se non abbiamo parlato della tesi del MIELLE, op. cit., § 14 (p. 48 estr.), secondo la quale in tutte le figure di esercizio non statale di attività pubbliche si dovrebbe ravvisare la situazione giuridica soggettiva della sostituzione. Quest'opinione non investe il problema della qualificazione giuridica del servizio pubblico e dell'esercizio non statale di esso, quanto un problema ulteriore, cioè le situazioni giuridiche oggettive che si costituiscono nei rapporti tra il titolare e l'esercente del servizio pubblico; entro tale ambito secondo noi la tesi è discutibile, perchè non tutte queste situazioni possono unificarsi nella figura della sostituzione (a meno di non intenderla in senso assoluto, che però la rende inutilizzabile). Per quanto invece riflette il primo problema, la tesi crediamo che concordi coi nostri risultati, in quanto in essa si postula che l'attività pubblica per la quale si opera la sostituzione spetti allo Stato - o all'ente pubblico - e che il suo esercizio, a vario titolo, sia affidato ad altro soggetto; se è vero che l'attività per la quale si opera la sostituzione non dev'essere esclusiva dello Stato, è pur vero però che è comunque necessario che lo Stato ne sia il titolare, sia pure *pro parte*.

come fatti giuridici, non come atti; e le responsabilità nascono da tali fatti in quanto dipendenti da atti - omissivi o commissivi - propri degli organi, politicamente o amministrativamente responsabili.

Di modo che la nozione di riferibilità mediata va abbandonata, per lo meno in questa sede. Essa potrà avere una propria validità in diritto costituzionale, per spiegare degli accadimenti giuridici ancor poco chiari; ma comunque sempre con riferimento ad interessi e ad atti, mai ad attività.

S'intende che, essendo, in materia, il diritto positivo sempre dominante, possono aversi dei casi nei quali si hanno forme di esercizio non statale di servizi pubblici molto vicine alle attribuzioni di titolarità per concessione professionale; ma saranno forme vicine, mai vera e propria titolarità professionale: la differenza starà sempre nel fatto che del servizio sarà titolare lo Stato. Solo che questo potrà disimpegnarlo attribuendone l'esercizio, in via istituzionale, a privati, *uti privati*. Per l'altro verso la differenza tra questi casi e le concessioni consiste in questo: che nelle seconde si ha un trasferimento dell'esercizio del servizio che avviene mediante atto positivo; nei primi si ha un'attribuzione istituzionale dell'esercizio che avviene *ope legis*. Esempi di questi casi sono il c. d. « servizio di stato »: p. es. il servizio sanitario in Inghilterra, dopo le recenti riforme, è stato dichiarato tutto servizio di Stato, ed il suo esercizio è, per una parte, affidato istituzionalmente a privati professionisti che peraltro non divengono uffici o organi dello Stato, nè sono concessionari (15).

Ad ogni modo, per quanto interessa il nostro tema, si può concludere nel senso di escludere che gli istituti di credito rappresentino, nel nostro diritto positivo, una figura di esercizio non statale di un servizio pubblico (16). Non vi è alcuna norma positiva che attribuisca allo Stato l'attività creditizia, il cui esercizio poi lo Stato trasferisca agli istituti di credito; e del resto nessuno ha mai neppure affacciato l'idea che questi siano dei concessionari o simili; inoltre della concessione mancano elementi essenziali, quale la temporaneità del rapporto, e la sua revocabilità. Manca altresì una norma che dichiari la medesima attività di Stato, onde è da escludere che gli istituti di credito siano attributari istituzionali del servizio stesso: e ciò perchè nel servizio di Stato le prestazioni degli attributari privati del servizio costituiscono solo una

(15) Nostra conclusione, in op. cit., § 7 fine. Contra ANDRIOLI, MIELLE, opp. cit.; dubitativa ZANOBINI, *Corso*, cit., 298.

A titolo di completezza avvertiamo che ci sembra del tutto da abbandonare il concetto di organo indiretto, che non è un concetto, ma un espediente verbale (conforme MIELLE, contra SALLAS, in *Annali Cagliari*, 1936).

(16) Il DE VALLES, op. cit., 618, classifica il servizio farmaceutico nella categoria dei servizi pubblici impropri.

E' superfluo avvertire che pur ritenendo esatta la sostanza di quanto il DE VALLES chiama servizio pubblico improprio, dissentiamo dall'ordine concettuale; dei servizi di pubblico interesse il profilo scientificamente più degno di attenzione non è la qualifica, ma il formare essi ordinamenti sezionali.

parte della totalità del servizio. Mentre non vi sono organi dello Stato che svolgano attività creditizie, e gli enti pubblici-istituti di credito sono tali non tanto per ragioni attinenti all'attività svolta - quella creditizia - quanto per scopi ulteriori (impiego degli utili in opere di pubblico bene, regolazione pubblicistica di determinati settori di investimenti, sollevamento di aree depresse). Infine, l'altra figura, quella dell'esercizio del pubblico servizio-attività creditizia a titolo di concessione professionale, è da escludere perchè giuridicamente impossibile.

6. - Allorchè si abbiano dei soggetti giuridici che, per loro intrinseca conformazione, svolgono una attività retta dal diritto privato, ma assoggettata ad una disciplina pubblicistica penetrante, non si ha esercizio non statale di attività statali, ma una figura giuridica organizzatoria a sè, che passiamo a vedere.

Abbiamo dunque dei soggetti giuridici - persone fisiche o enti è indifferente - i quali svolgono determinate attività, rette dal diritto privato: essi compiono cioè delle vendite, delle locazioni di opera, dei mutui, dei contratti di trasporto, ecc.. Tutti questi soggetti privati sono riuniti, attraverso istituti di varia conformazione, formano cioè un « gruppo sezionale »: vi sono norme che regolano i rapporti interni tra i vari soggetti, nonchè le modalità di esercizio delle attività. Al vertice - parliamo figuratamente; poi preciseremo - troviamo un pubblico potere (cioè un organo dello Stato, un ente pubblico, o altra figura soggettiva pubblica), che emana delle disposizioni alle quali i vari soggetti debbono uniformarsi, sotto pena di sanzioni, anche esse di varia specie e tipo.

Se questi sono i caratteri tipici degli aggregati che stiamo esaminando possiamo ben dire che siamo in presenza di ordinamenti giuridici; ricorrono infatti i tre tipici elementi dell'ordinamento: la plurisoggettività, l'organizzazione, la normazione. Sono ordinamenti giuridici di settore (o sezionali), in quanto limitati ai soggetti che svolgono una data attività; particolari in quanto istituiti ad uno scopo particolare, e non generale; derivati, in quanto istituiti, modificati e soppressi dallo Stato, mediante sue leggi; normativamente atipici, in quanto la loro normazione risulta insieme da atti normativi (di più specie: leggi, regolamenti) dello Stato, e da atti del pubblico potere che li regge, atti che hanno valore normativo all'interno dell'ordinamento sezionale.

Perchè si possa avere una più compiuta conoscenza di questi ordinamenti sezionali, esaminiamone alcuni casi.

a) L'ordinamento delle farmacie ne costituisce l'esempio forse più antico: i farmacisti costituiscono un ordine chiuso, e norme molto minute regolano la loro attività professionale, le responsabilità, la gestione delle imprese farmaceutiche, non-

chè l'ubicazione, il conferimento, lo spostamento, ecc. delle sedi. L'ordinamento si organizza in forma autogovernativa attraverso gli organi dell'ordine, ma l'indirizzo generale e la normazione è attribuita ad un organo dello Stato: l'Alto commissariato per l'igiene e la sanità pubblica; questi registra le specialità farmaceutiche, fissa i prezzi di vendita, prescrive cautele per la vendita, emana disposizioni di vario genere, tutti atti, insomma, aventi efficacia generale, cioè *erga omnes-erga* tutti i componenti l'ordinamento - e carattere astratto. Il servizio farmaceutico non è però dello Stato, nè è dichiarato servizio di Stato; possono esservi imprese farmaceutiche gestite da enti pubblici, o assunte quale servizio pubblico, da Comuni. Ma queste particolarità sono delle complicazioni strutturali, che non alterano il carattere generale dell'ordinamento (17).

b) I servizi di trasporti di piazza; mentre i servizi di linea sono pubblico servizio, i servizi dei trasporti di piazza (vetture, taxi, barche) sono lasciati a soggetti privati, i quali però sottostanno ad atti normativi interni di enti pubblici - di solito i Comuni -, intesi a fissare le tariffe delle prestazioni, stabilire modalità tecniche del mezzo di trasporto, modalità del trasporto, turni e precedenza, e simili (18).

c) Le fabbricazioni di guerra, in tempo di guerra; nel nostro, e in altri ordinamenti, imprese private che producessero beni interessanti la guerra, furono dichiarate « stabilimenti ausiliari », sottoposte a penetrante controllo di organi statali (ministeri addetti a materie economiche, Ministeri per la produzione di guerra), cui spettava la normazione, che consisteva nel determinare tipi di prodotto, particolarità tecnica di essi, unificazioni industriali, modalità di lavoro, procedure per le assegnazioni e il consumo di materie prime e di semilavorati, per la consegna e la distribuzione, per la formazione delle scorte, l'impiego dei redditi, e simili. Gli stabilimenti ausiliari - così detti perchè l'unità costitutiva dell'ordinamento era, più che l'impresa, proprio lo stabilimento - sono soggetti privati sotto ogni aspetto, primo fra essi il rischio dell'impresa (19).

(17) Anch'essi classificati servizi pubblici impropri dal DE VALLES, op. cit., 617.

(18) La L. 8 giugno 1925, n. 869 (curioso caso di legge segreta, perchè non fu nè pubblicata sulla G. U., nè inserita nella Raccolta ufficiale se non con il preambolo e la formula di promulgazione), all'art. 4 prevedeva un organo per le fabbricazioni di guerra; la L. 14 dicembre 1931, n. 1699, sull'organizzazione della Nazione per la guerra, all'art. 8 parla degli « stabilimenti ausiliari » come di cosa già nota. Sull'organizzazione di questo interessante ordinamento, l'unico scritto è quello del PADOAN, *Disciplina delle fabbricazioni di guerra*, Roma 1941.

(19) Parliamo di servizi di pubblico interesse, non già di enti di pubblico interesse, per la ragione che viene sviluppata nel testo: ciò che ha rilievo giuridico è l'attività, non la natura del soggetto; questo può essere tanto una persona fisica (p. es. medico, farmacista, artista di piazza autonomo), quanto una persona giuridica (società farmaceutica, impresa

Ci sembrano sufficienti questi tre casi, per dare un'esatta percezione del fenomeno: casi molto differenti tra loro, come si vede, nei quali il vincolo di colleganza interna dell'ordinamento ha varia intensità: minimo nel secondo, massimo nel terzo; nei quali il pubblico potere è una combinazione di organo statale e di ente associativo nel primo, un ente pubblico locale nel secondo, un organo statale centrale a disciplina militare nel terzo.

Vi sono numerosi altri casi di ordinamenti sezionali: quello dei medici (che non sono affatto esercenti di pubblici servizi, nel nostro diritto positivo; solo talora i medici esercitano pubbliche funzioni), dei facchini di piazza, dei piloti, dei magazzini generali, delle imprese di navigazione di interesse nazionale, ecc. L'esame di essi presenta estremo interesse, in quanto ciascuno ha propri istituti e proprie caratteristiche, specie in ordine all'elemento giuridicamente più rilevante, che è, come si comprende, la normazione.

Si osservi che, sotto l'aspetto meramente strutturale, questi ordinamenti sezionali si trovano applicati, in vario modo, anche in altre occasioni: a) a veri e propri esercenti non statali di attività statale: tali i concessionari di alcuni servizi pubblici: p. es. trasporti di linea, esattori di imposte, tesorieri; b) a enti pubblici: p. es. consorzi di bonifica; c) a enti privati, controllati da enti pubblici: p. es. gruppo I.R.I. Ma solo nella forma che ora abbiamo descritto che essi hanno un valore funzionale tipico. Nelle forme a) e b) abbiamo infatti delle semplici sezionalizzazioni speciali di gruppi di soggetti che, a titolo sia pure diverso, già di

di trasporti di piazza - c. d. padroncini). Si comprende però che gli ordinamenti sezionali più importanti sono di enti - come appunto è il caso di quello bancario -, onde siano gli enti di interesse pubblico che abbiano richiamato l'attenzione della dottrina: in tal senso il MERLE, op. cit., e gli autori che egli cita; in seguito una delle Commissioni del Ministero per la Costituente, per lo studio degli enti pubblici non territoriali, riprese in esame la comp'essa materia, e suggerì che fosse riconosciuta e disciplinata la categoria degli enti d'interesse pubblico (*Ministero per la Costituente, Commissione riorganizzazione Stato, Relazione*, Roma 1946, III, 29 ss.).

Senonchè la categoria degli enti di pubblico interesse è tale, come poi meglio si dirà nel testo, non per una qualità giuridica aggiuntiva degli enti medesimi, ma per una qualità inerente alla natura giuridica dell'attività svolta (v. oltre, nota 24).

Se poi ai servizi di pubblico interesse risponda nei titolari la figura degli incaricati di servizi di pubblica necessità, dello art. 359 c. p., è altra questione: è considerata caratteristica di questi incaricati quella « destinazione al pubblico » che secondo il DE VALLES caratterizza i servizi pubblici impropri (cfr. ALZAVILLA, op. cit., n. 42), e vi è altresì un'abilitazione speciale all'esercizio dell'attività, nonchè il controllo pubblico. Peraltro l'origine della nozione di incaricato di servizio di pubblica necessità è nella L. 3 aprile 1926, n. 563, art. 19 e 20, che stabilì particolari pene per gli scioperi commessi da dipendenti di tali servizi, e ne rimise la determinazione ad un regolamento delegato (che fu poi il D. M. 20-3-27). Soprattutto il c. p., la dottrina ritenne che l'art. 359 di questo non apportasse innovazioni alla categoria già nota, ma non ha riunito tale categoria a quella dei servizi pubblici impropri (cfr. GIROLA, *I servizi di pubblica necessità*, in *Studi Canino*, I, 62r). E sembra che effettivamente i servizi di pubblico interesse siano diversa cosa.

per loro stessi compongono l'ordinamento organizzatorio dei pubblici poteri, e concorrono a costituirlo: esse si risolvono perciò in figure organizzatorie particolari. Nella forma c) invece abbiamo un normale ordinamento giuridico di imprese, che sarà un gruppo o un cartello, analogo strutturalmente ai numerosi altri gruppi o cartelli tra privati; la sola differenza è che il capo del gruppo è un ente pubblico anzichè l'impresa privata dominante, ma funzionalmente l'ordinamento è e rimane privatistico.

E' invece nella forma che abbiamo esaminato che l'intervento delle componenti pubblica e privata si realizza con una propria funzionalità distinta. E infatti noi vediamo come queste specie di ordinamenti particolari sezionali nei tempi recenti si vanno diffondendo in tutti gli Stati. E se ne comprende la ragione: essi associano i vantaggi dell'impresa privata a quelli della direzione pubblica: ciascuno dei soggetti è e resta un privato imprenditore che sopporta i rischi dell'impresa e da essa trae i suoi incentivi e i suoi lucri. I pubblici poteri hanno però possibilità di dirigere, in tutto o in parte, le varie attività secondo scopi pubblici.

Resta ora da stabilire come si debba denominare e qualificare l'attività che svolgono i soggetti degli ordinamenti sezionali in questione: quanto alla denominazione forse la più idonea è quella già in uso, e anzi sempre più invalente, di servizi di interesse pubblico (20), quanto alla qualificazione, essa deve ritenersi un'attività privata assoggettata ad un regime speciale. Il che significa, in pratica, che i negozi privati propri di questi soggetti presentano alcune caratteristiche limitative, che del resto variano da ordinamenti a ordinamenti. L'interessante è che non si perda di vista, nello studio di essi, il quadro generale entro il quale vanno collocate le attività, come tali.

Diciamo a ragione « attività come tali ». Strutturalmente infatti non è infrequente che questi « ordinamenti sezionali di servizi di pubblico interesse » presentino delle complicazioni: nel senso che fanno parte di essi, oltre a privati, anche enti pubblici, o perfino, per una parte, esercenti non statali di attività statale; nè che talora i soggetti stessi componenti siano, per concessione professionale, esercenti non statali, però di pubbliche funzioni. Ai fini dell'ordinamento sezionale ha rilievo giuridico non la natura del soggetto, ma l'attività.

L'ordinamento bancario appartiene appunto ad una di queste specie complicate.

7. - Nell'aggregato unitario degli istituti bancari, sono particolarmente evidenti i segni che contraddistinguono l'ordinamento giuridico: ne esa-

(20) Gli istituti di credito enti pubblici sono rimasti quelli che erano (M. S. GIANNINI, op. cit., § 8); vi si è aggiunto il Banco di Sardegna.

mineremo partitamente i soggetti, l'organizzazione, la normazione.

I suoi soggetti, gli istituti di credito, sono enti, materialmente, di semplice individualità. Ma è poi tutta la vita giuridica dei soggetti componenti lo ordinamento che è regolata da atti dell'autorità: dall'atto iniziale, l'autorizzazione all'esercizio del credito (art. 28) che è insieme un'autorizzazione in senso proprio, ed un'ammissione nell'ordinamento bancario sezionale (e che può esser subordinata ad adempimenti speciali: fondo di dotazione, capitale), sino all'atto finale, la revoca dell'autorizzazione e la messa in liquidazione (art. 67). Sono richieste autorizzazioni all'apertura di sedi e filiali (art. 28), all'emissione di azioni, obbligazioni e buoni di cassa (art. 2) e all'ammissione dei titoli in borsa (articolo 2). Può essere ordinato agli istituti di credito di convocare assemblee dei soci o altre riunioni di organi costituzionali (art. 35), di chiudere sedi e filiali (art. 34). La pubblica autorità interviene nei procedimenti di fusione (art. 47 ss.), e ha poteri sostitutivi, che si esercitano con lo scioglimento degli organi direttivi dell'istituto e la sottoposizione ad amministrazione straordinaria (art. 57 ss.).

Inoltre l'autorità pubblica controlla anche le persone fisiche dei titolari degli uffici direttivi, sottoponendo ad autorizzazione l'assunzione dell'ufficio (art. 9), chiedendo cauzioni (art. 39), talora perfino procedendo a nomine direttive (artt. 57, 58).

L'ordinamento degli istituti di credito ha pertanto carattere chiuso; l'art. 29 dispone che sia formato un albo degli istituti (art. 29), che, in realtà, è più che un albo: è un registro. In quanto svolta da soggetti formanti un ordinamento sezionale, diretto da pubbliche autorità, l'attività creditizia costituisce un servizio di pubblico interesse; in questo senso va inteso appunto l'art. 1 della legge n. 141: nella locuzione « funzione d'interesse pubblico », « funzione » non ha un significato strettamente giuridico, ma il suo puro significato lessicale di attività in quanto diretta ad uno scopo. « Interesse pubblico » è, una volta tanto, una felice espressione legislativa.

Va tenuto presente che la qualifica di interesse pubblico attiene non ai soggetti, ma alle attività, come tali. E' però naturale che, in quanto qualifica di un'attività, essa ridonda sui soggetti che la svolgono. Tuttavia la distinzione ha sempre una propria ragione d'essere, perchè la qualifica di una attività ha una propria autonomia giuridica, e quindi non tocca la qualifica giuridica sostanziale del soggetto che svolge quell'attività. E ciò spiega come questo soggetto possa essere una persona giuridica pubblica, una persona giuridica privata, un ente privato senza personalità, una persona fisica. E possono anche, teoricamente, ipotizzarsi figure soggettive aventi la natura di amministrazioni autonome senza personalità, di aziende speciali di enti pubblici, e simili. Non siamo, del resto, in

presenza di un'anomalia giuridica, ma di un'evenienza comune: la qualifica di esercente non statale di una data funzione pubblica, p. es. la riscossione delle imposte, riguarda un'attività, non un soggetto; tanto che questo può essere, indifferentemente un soggetto privato, un ente pubblico speciale (p. es., I.N.G.I.C.), un ente pubblico avente altri fini (p. es. una banca-ente pubblico).

In tal modo si spiega come l'attività bancaria, in quanto di pubblico interesse, possa essere svolta da enti pubblici e da enti privati. Gli istituti di credito-enti pubblici (21) sono però tali non perchè svolgono attività creditizia, bensì per altre ragioni loro specifiche: la funzione di regolatrice della circolazione e di banca delle banche, per la Banca d'Italia, la destinazione degli utili ad opere di pubblico interesse per gli istituti antichi (Banco di Napoli, di Sicilia, Istituto S. Paolo, Monte dei Paschi), la funzione di regolazione pubblica di alcuni settori di finanziamenti per gli istituti-enti pubblici di crediti speciali (I.M.T., Consorzio di credito opere pubbliche, Banca nazionale del lavoro con tutte le sue sezioni autonome, ecc.).

Vi è poi la categoria delle banche di interesse nazionale, cioè le anonime ad azioni nominative in mano di cittadini italiani, aventi filiali in più di 30 province, che siano state come tali riconosciute. La qualifica « d'interesse nazionale », a differenza di quella « di pubblico interesse » attiene qui al soggetto non all'attività. Anch'essa non costituisce più una singolarità: basti ricordare le « linee di navigazione di preminente interesse nazionale (L. 10 giugno 1937 n. 1002, L. 13 gennaio 1938 n. 97), le imprese - impropriamente dette aziende - industriali di importanza nazionale (D. L. 14 giugno 1945 n. 365; D. L. 8 maggio 1948 n. 1306) (22): l'essere di interesse nazionale è un dato di fatto che si trae da elementi quantitativi e qualitativi, e che diviene giuridicamente rilevante a certi fini: nel caso delle banche di interesse nazionale, ha rilievo ai fini della nazionalità del capitale, del controllo sugli statuti, dell'acquisto delle disponibilità, e altri.

Giuridicamente però l'essere d'interesse nazionale non dà luogo ad una posizione particolare dell'ente: è una semplice qualifica, una sintesi verbale (23) di un'insieme di situazioni soggettive, connesse ai caratteri ora detti. Le banche d'interesse nazionale rimangono enti privati, e fra le altre banche - enti privati, formano una categoria, nettamente distinta dal punto di vista formale (essendo tali in virtù di un « riconoscimento »), ma non certo sostanzialmente essenziale, come avviene, p. es.

(21) Altri casi di uso della locuzione, in *Commissione riorganizzazione Stato, Relazione*, cit., 33, 88.

(22) Nel senso di PUGLIATI, *Gli istituti del diritto civile*, Milano 1943, 259.

(23) Del resto anche l'anzidetta commissione (*Relazione*, cit. 33 e 91, ove *Relazione CATALDI*) riconosceva che le denominazioni « d'interesse nazionale » o simili, non corrispondono a quelle « di interesse pubblico ».

per altre categorie di enti privati, quali gli enti ecclesiastici, le associazioni professionali, e simili.

La qualifica « di interesse nazionale » si aggiunge quindi, per questo gruppo di banche, direttamente a quella di enti privati. Quella di essere enti esercenti un servizio di interesse pubblico è invece propria di esse in quanto enti creditizi (24).

Vi sono infine tutti gli altri istituti di credito, i quali hanno la posizione giuridica di enti privati, e la sola qualità di esercenti un servizio di interesse pubblico. In ciò essi sono in un situazione analoga ai consorzi agrari, ai consorzi idraulici, a quelli di miglioramento fondiario, agli enti privati esercenti imprese farmaceutiche, agli enti privati esercenti imprese di trasporti di piazza, e simili. Cioè per l'attività svolta sono « enti di interesse pubblico »: essi hanno, per essere inseriti nell'ordinamento sezionele, una qualità giuridica - e non una qualifica, come è quella « di interesse nazionale » -, che si aggiunge anch'essa a quella di enti privati (25).

In conclusione, per quanto attiene ai soggetti, l'ordinamento bancario è caratterizzato da questi elementi:

- a) l'attività bancaria è un servizio d'interesse pubblico, e a tal titolo i soggetti che la svolgono compongono nel loro insieme un ordinamento sezionele;
- b) a parte gli enti pubblici, che hanno una posizione propria, tutti gli altri enti creditizi sono privati, e hanno la qualità di enti d'interesse pubblico.
- c) alcuni di essi hanno inoltre la qualifica di enti d'interesse nazionale.

(24) Qui non interessa approfondire ulteriormente la questione degli enti d'interesse pubblico; le tesi sono due: alcuni tendono a raffigurarli come una terza categoria, intermedia tra gli enti pubblici e quelli privati; altri li considerano una sottocategoria di enti privati (per tali due opinioni, v. POTTINO scritto del VETRANO, in *Relazione*, cit., 48; MERLE op. cit., n. 15 (D. 42 estr.); da rilevare che più volte, in sede di politica legislativa era stata prospettata la necessità di riconoscere questa categoria di enti, ma senza chiarezza d'idee (cfr. per tutti G. LANDI, *Enti pubblici e aziende (sic) d'interesse nazionale*, Riv. lav., 1938, nn. 1, 3, 5).

Secondo la tesi qui prospettata non esiste tanto una categoria di enti d'interesse pubblico, ma di soggetti d'interesse pubblico, caratterizzata non da particolarità intrinseche del soggetto, ma dal suo essere in un ordinamento sezionele di servizi d'interesse pubblico.

(25) Il Bollettino, già dell'Ispettorato per la difesa del risparmio e la tutela del credito, previsto dall'art. 105 L. n. 141, (e prima 102 D. L. n. 375), fu istituito con R. D. L. 18-6-36, che delegava il Capo dell'Ispettorato per le disposizioni d'esecuzione (G. U., 1-7-36 n. 150). Si dispose inizialmente che le pubblicazioni del Bollettino sostituissero a tutti gli effetti quelle nella G. U. (vera illegittimità). Il primo numero del Boll. uscì il 15-7-36; con D. 17-9-36, in G. U., 5-11-36 n. 250 si tornò alla pubblicazione anche nella G. U., rubrica « Ispettorato », parte « Disposizioni e comunicati ». Il Boll. denomina « comunicati » gli atti, numerati progressivamente, con cui si rendono note le deliberazioni del Comitato (divisi in « punti »); denomina poi « disposizioni e istruzioni » gli atti dell'Ispettorato, numerati progressivamente per singoli bollettini. Disposizioni e comunicati hanno natura riservata, conforme alla nostra illustre tradizione borbonica.

8. — L'organizzazione dell'ordinamento creditizio si articola sui seguenti organi e uffici: il Ministero per il Tesoro e il Comitato interministeriale per il credito; la Banca d'Italia in funzione di ispettorato.

Il Ministro per il Tesoro è, quale organo individuale, l'organo supremo dell'ordinamento bancario. Egli emana numerosi atti amministrativi (quelli che nella L. n. 141 e successive, spettavano al capo del Governo: art. 6 D. L. C. P. S. n. 691), e alcuni atti normativi. Ma il potere d'indirizzo politico dell'ordinamento non spetta a lui, bensì, al Comitato interministeriale per il credito: il quale è un organo collegiale che ha natura di organo di rappresentatività, non già di organo di organi. In esso i ministri componenti siedono come uffici amministrativi, non già costituzionali: onde non vi è responsabilità politica del Comitato di fronte al Parlamento: responsabile politico è solo il Ministro per il Tesoro, che conserva invece la duplice veste di ufficio amministrativo e di ufficio costituzionale. Il Comitato interministeriale del Credito non è pertanto un organo costituzionale, nè costituzionalmente rilevante: e ciò a differenza di altri comitati di ministri, temporanei (p. es. per lo studio di determinate questioni), o permanenti (attualmente non ne esistono).

Tuttociò rispetto all'ordinamento generale dello Stato; rispetto all'ordinamento bancario, il Ministro per il Tesoro e il Comitato sono i supremi organi costituzionali, cioè propri della « costituzione » in senso stretto dell'ordinamento bancario. Così come il Ministro per l'Agricoltura, con altri uffici, sono gli organi costituzionali dell'ordinamento degli enti di bonifica, o quello della produzione bellica l'organo costituzionale dell'ordinamento straordinario temporaneo di guerra degli stabilimenti ausiliari.

Il Comitato ha, come vedremo ora, funzioni normative; ma le funzioni più importanti sono quelle deliberative dell'indirizzo politico del credito e del risparmio (onde esso non è organo consultivo, come pure è stato affermato da taluno, forse perchè nell'art. 13 L. è scritto che esso dà pareri). S'intende, deliberative rispetto all'ordinamento bancario; perchè nell'ordinamento generale dello Stato, responsabile politico effettivo è, come si diceva, il Ministro per il Tesoro. Questi è altresì, quale capo dell'ordinamento bancario, il suo supremo amministratore.

La Banca d'Italia in funzioni d'Ispettorato ha attribuzioni che sono, insieme, normative, direttive, di alta amministrazione, e di controllo. Tanto che per l'ampiezza di esse, vi fu chi le ritenne inappropriato il nome di Ispettorato, che aveva il preesistente organo statale, e pensò che esso fosse dovuto a ragioni politiche o di convenienza: qualcosa di simile agli ispettorati dei Ministeri militari (p. es. premilitare), che si chiamavano così solo per far dispetto ad alcuni generali. Ma invece

vi sono Ispettorati che hanno compiti altrettanto ampi (p. es. motorizzazione, presso il Ministero dei trasporti; delle assicurazioni private, presso quello dell'industria): ispettorato indica infatti un tipo di ufficio proprio della scienza dell'organizzazione più che di quella giuridica, il quale svolge prevalentemente funzioni di controllo. E tale in concreto è stato l'ispettorato del credito come organo a sè, ed è la Banca d'Italia in funzione d'ispettorato; si notava all'inizio come il primo avesse accentuato le sue attribuzioni di controllo, anzi di controllo formale, con scarsi risultati sostanziali. Va detto invece che le norme della legge n. 141, e delle leggi successive, pur prevedendo e regolando decine e decine di forme d'intervento dell'autorità statale, in realtà offrono strumenti più di apparenza che di sostanza, e prese una per una, sono piuttosto malfatte, come si potrebbe mostrare facilmente ove le si analizzassero partitamente.

Abbiamo detto « Banca d'Italia in funzioni di Ispettorato », anzichè Banca d'Italia puramente e semplicemente, per una ben precisa ragione giuridica, che passiamo ad esporre. Prima del D. L. del 1947 della Banca d'Italia non si faceva parola alcuna, nei vari atti normativi regolativi dell'ordinamento bancario, come organo dell'ordinamento bancario medesimo. Però di fatto lo era. E ciò non tanto perchè il Governatore della Banca d'Italia cumulasse questo ufficio con quello di capo dell'Ispettorato (caso frequentissimo in diritto positivo: si pensi ai sindaci come uffici dello Stato, detti « ufficiali del Governo »), quanto perchè la Banca d'Italia, per necessità di cose, disimpegnava compiti esecutivi (istruttoria e simili) periferici per conto dello Stato. E ciò per la ragione già detta, che tanto il Ministero del Tesoro quanto lo Ispettorato mancavano di propri organi locali, idonei a tali compiti. Inoltre, sempre in fatto, per la funzione di emissione, e di regolazione della circolazione, essa aveva compiti tali che necessariamente si risolvevano in misure di alta amministrazione del credito. Uno dei tanti casi di non corrispondenza tra la costituzione materiale e la costituzione formale, che nel campo del diritto costituzionale statale costituisce una notissima evenienza.

L'atto normativo del 1947, passando alla Banca d'Italia le attribuzioni già dell'Ispettorato, sotto un aspetto riconosceva uno stato di fatto, che inizialmente aveva avuto più rilievo sostanziale che formale, e dopo il R. D. L. 6 aprile 1944 n. 116 anche formale - seppure a titolo provvisorio. - L'eliminazione dell'Ispettorato organo dello Stato come atto di politica legislativa è discutibile; ma in questa sede non c'interessa; nei riflessi della realtà giuridica significa che la Banca d'Italia è divenuta, come ente pubblico, titolare di un organo dello Stato; situazione, com'è noto, assai diversa da quella dell'organo avente personalità giuridica e dell'ente concessionario di servizi pubblici: nello ente pubblico titolare di organo si imputano allo

Stato gli effetti di qualsiasi atto dell'ente (preso in attuazione della sua attribuzione di titolare dello organo); nell'organo dello Stato - ente pubblico si imputano all'ente gli effetti patrimoniali; nell'ente pubblico-concessionario nessun effetto si imputa allo Stato.

In quanto l'ufficio statale di cui è titolare la Banca d'Italia come organo statale dell'ordinamento bancario, nelle leggi non ha più nome, conviene per chiarezza attribuirgliene uno: donde perciò il predicato «in funzioni d'ispettorato». Il che vale a separare almeno idealmente ciò che la Banca d'Italia fa come attributaria dei servizi di organo statale dell'ordinamento bancario, da ciò che fa come Banca d'Italia, ossia come ente pubblico, avente servizi propri, e concessionaria o attributaria di differenti compiti statali (infatti, come figura giuridica, la Banca d'Italia potrebbe dirsi veramente polimorfia). Del resto lo stesso D. L.v. n. 226 è chiaro nell'esprimersi, laddove dice che il governatore della Banca d'Italia esercita le funzioni del Capo dell'ispettorato (art. 2), e che la Banca può avvalersi di personale statale comandato (art. 3): cioè, in pratica, per questi suoi compiti s'inserisce nell'apparato dello Stato.

Va infine ricordato che alcune delle grandi Banche di diritto pubblico, pur non essendo organi dell'ordinamento bancario, in fatto svolgono attività che, indirettamente, si risolvono in vera e propria partecipazione all'indirizzo generale del credito: simili, in ciò, agli «organi di fatto», su essi i costituzionalisti statunitensi hanno soffermato il loro interesse.

Non ci è qui possibile addentrarci nei particolari organizzativi dell'ordinamento creditizio: a parte la mole del lavoro, ci trattiene una fondamentale considerazione, che è la parziale fluidità dell'ordinamento medesimo. Allorché esso ricevette, nel 1936, l'organizzazione di fondo che ancor oggi possiede, certamente vi erano delle sollecitazioni pronunciate ad una sua ulteriore evoluzione nel senso di un pubblico servizio: con più precisione, nel senso di un servizio di Stato, affidato istituzionalmente ad enti non pubblici (v. retro n. 6). Invece la prassi di applicazione degli atti normativi del 1936-38 fu piuttosto in senso di non accentuazione di tale tendenza pubblicistica, e il punto di massima depressione di questa curva fu segnato dalla soppressione dell'ispettorato. Poi la curva riprese a salire, per un automatico ritorno alla applicazione delle leggi vigenti, di origine burocratica più che politica, e per l'indebolimento del gruppo delle banche d'interesse nazionale, che cercarono invano appoggi politici a compenso della perdita di mercati esteri. Ma ancora oggi l'ordinamento bancario è lungi dall'aver trovato le sue linee di equilibrio, o il suo centro - a seconda della concezione politica che si segua -; il che si ripercuote in sede strettamente giuridica in un empirismo organizzativo che

non giova al sistema e costringe il suo interprete alla sospensiva del giudizio.

9. - Resta da parlare ora della normazione. Dovremo tenerci anche qui in limiti ristretti, poiché ancora oggi manca uno studio degno sulla normazione degli ordinamenti giuridici sezionali. Comunque, come per tutti gli ordinamenti del genere, anche la normazione dell'ordinamento bancario si compone di due parti: le norme provenienti dall'ordinamento generale, cioè dallo Stato, e quelle proprie dell'ordinamento sezionale.

Le prime non presentano nulla di particolare ai nostri fini: sono atti normativi aventi forma di leggi, di regolamenti governativi, o altro: sono norme per l'ordinamento statale e per quello sezionale bancario, congiuntamente.

Gli atti normativi, o fonti delle seconde, consistono in atti del Comitato interministeriale, previsti dagli artt. 32, 33, 36, in atti della Banca d'Italia in funzioni d'ispettorato, previsti dagli artt. 31 lett. e), 31 c. I, 32, 35 c. 2, 63 c. u. legge n. 141. Secondo l'art. 32 le aziende di credito devono attenersi alle «istruzioni» della Banca d'Italia, prese in conformità alle deliberazioni del Comitato interministeriale, in una serie di materie elencate dallo stesso articolo, e di cui un'ulteriore specificazione è quella dell'art. 36; secondo l'art. 33 il Comitato può deliberare «che certe forme d'impiego debbano preventivamente essere autorizzate dall'ispettorato». Questi provvedimenti, dice la legge, possono essere di carattere generale, ovvero particolari a categorie di aziende o a singole aziende, e possono essere sempre modificati, con congruo periodo di preavviso. Secondo l'art. 35 c., la Banca d'Italia ha, per conto proprio, delle potestà di porre regole e «norme» di carattere generale e particolare. Secondo l'art. 63 c. u. la Banca d'Italia emana «norme» per regolare gli ordini e le autorizzazioni di sospensione dei pagamenti di passività; l'art. 31, lett. e) prevede «norme» stabilite dalla Banca d'Italia per l'obbligo delle aziende di comunicare i bilanci e le situazioni riguardanti l'attività non bancaria; similmente l'art. 32 c. I, legge n. 141.

Vi sono poi altri atti della Banca d'Italia-Ispettorato che possono riguardare sia casi singoli, sia generalità di casi (persone, situazioni, rapporti ecc.). Così per l'autorizzazione a formare categorie di azioni al portatore (art. 39 c. 2), per le decisioni sui modi con cui eliminare gli immobilizzi (art. 35 c. I lett. C), per certi ordini in sede amministrativa straordinaria (art. 63 c. 3), per la deliberazione di sottoporre ad autorizzazione date operazioni di liquidazione (art. 72 c. 2) per certe forme di pubblicità di atti processuali (art. 63 c. 3). L'articolo 39 c. I, dice espressamente (anche se oscuramente), che l'ispettorato può ordinare che i dirigenti delle aziende versino «cauzioni» «secondo i singoli casi o in base a criteri generali». Altri articoli parlano di «direttive» della Banca d'Italia-Ispet-

torato (art. 71 c. I; 86 c. I), o del comitato (art. 12 c. 2), o di «istruzioni» della Banca d'Italia-Ispettorato (art. 37 c. 2).

In attuazione di questo complesso di poteri, da parte del Comitato e dell'ispettorato, non appena l'ordinamento bancario si costituì, furono adottati due provvedimenti di carattere generale: la «rilevazione» del preesistente cartello bancario, e la emanazione delle «condizioni e norme per le operazioni e i servizi di banca». Queste ultime poi furono continuamente modificate e adattate, o «aggiornate», come si dice nel gergo della scienza dell'organizzazione. Inoltre, come risulta da un semplice esame dei soli primi numeri del «bollettino» dell'ispettorato (26), in esercizio dei poteri attribuiti dai vari articoli, furono emanati atti sia particolari (27), che generali (28).

Nel presentare questi atti come produttivi di norme, cioè come fonti, e, articolatamente, le proposizioni giuridiche da essi poste come norme giuridiche, abbiamo in certo modo fatto un'anticipazione di una tesi, che dobbiamo ora riprendere a chiarire.

Nell'osservazione dei fatti, le proposizioni giuridiche di cui ci occupiamo, risultano avere i caratteri della generalità e dell'astrattezza; esse regolano infatti serie indeterminate di casi, e con regolazione preventiva, sia delle ipotesi che degli effetti giuridici: le norme sugli immobilizzi (articolo 35 comma I, lett. c.), sui fidi (art. 35, comma II, lett. c), sui bilanci (art. 31 comma I), oggettivamente, presentano le medesime caratteristiche delle norme che si trovano nel codice.

Per stabilire se queste proposizioni generali e astratte siano vere e proprie norme, ovvero proposizioni contrattuali generali, occorre avere riguardo, secondo quanto è noto per lo meno alla più esperta dottrina costituzionalistica, all'effetto giuridico prodotto. Si è in presenza di norme se l'effetto è la costituzione di un ordinamento, di proposizioni contrattuali regolamentari e generali, se l'effetto è la costituzione di obbligazioni.

Che le proposizioni giuridiche in esame non sia-

(26) Così l'art. 30 c. 20 si è applicato nel senso di rimettere all'ispettorato, caso per caso, le decisioni di autorizzazione ad emettere azioni al portatore, con direttive, naturalmente, riservate (Comunic. 3, punto 4).

(27) Così l'art. 32 lett. a (Boll. 1, istr. 3; boll. 14, istr. 1); l'art. 32 lett. b (comunic. 1, punto 6; boll. 7, istr. 1; comunic. 3, punto 5); l'art. 32 lett. e (comunic. 4, punto 3); l'art. 35, c. 20, lett. a (ivi), lett. b (moltissime volte: comunic. 2, punto 6; comunic. 3, punto 6; boll. 1, istr. 4; boll. 2, istr. 3, 4; boll. 4, istr. 2, 3; comunic. 5; boll. 5, istr. 1; boll. 8, istr. 2; boll. 3, istr. 1; boll. 15, istr. 1; boll. 17, istr. 3; boll. 21, istr. 1); l'art. 37 c. 20 (boll. 2, istr. 4; boll. 18, istr. 2; boll. 19, istr. 1); l'art. 39 c. 2 (comunic. 3 punto 1); l'art. 63 (boll. 4, istr. 6); l'art. 76 c. 3 (boll. 4, istr. 7).

(28) Per gli ordinamenti sezionali dei pubblici servizi, il problema della «giuridicità» delle norme interne è già noto: fu già esattamente posto dallo ZANOBINI, op. cit., 452 ss., 508 ss.; la discussione si è però fissata quasi esclusivamente sulla natura giuridica dei capitoli generali. Che sia stata problematicamente ben impostata, a tutt'oggi non si potrebbe proprio dire.

no proposizioni contrattuali è mostrato dall'elementare rilievo che esse non regolano obbligazioni tra gli istituti di credito e l'ispettorato o il comitato dei Ministri. Esse sono perciò norme giuridiche. E diciamo subito che sono norme giuridiche interne dell'ordinamento bancario, esse sono destinate cioè a regolare rapporti tra i soggetti dell'ordinamento bancario e tra questi e l'organizzazione dell'ordinamento. In ogni ordinamento sezionale si riscontrano siffatte norme, che promanano da atti normativi degli organi reggenti l'ordinamento: si riscontrano negli ordinamenti dei servizi d'interesse pubblico e in quelli dei servizi pubblici. Esse hanno maggiore o minore ambito normativo, maggiore o minore possibilità di determinare le proprie sanzioni, e simili: p. es. per il servizio di interesse pubblico dei trasporti di piazza sono di minima rilevanza; ma già per i servizi d'interesse pubblico dei medici hanno maggiore penetrazione: massima la presentano, ad es., negli ordinamenti di guerra e in taluni ordinamenti di pubblici servizi (29). In quanto norme interne dell'ordinamento bancario, queste norme poste da atti normativi del Comitato o dell'ispettorato non danno, di per sé, luogo ad alcun proprio problema.

E' invece direttamente il problema delle norme interne degli ordinamenti sezionali che ancora attende i suoi indagatori. Però per quel tanto per cui un problema di specie, qual'è quello dell'ordinamento bancario, si presenta come problema di genere, cioè di tutti gli ordinamenti sezionali, possiamo accennare di alcuni suoi aspetti.

Anzitutto, in quanto gli ordinamenti sezionali sono interamente e integralmente derivati, è l'ordinamento statale, con proprie norme che stabilisce l'ordine della loro normazione e della loro normatività interna: cioè sono norme dello Stato che stabiliscono quali materie son regolate da norme interne, e in che modo, ossia mediante quali procedure e con quali effetti. La determinazione delle materie e delle procedure si fa sulla base dei principi, di struttura e di funzione, propri dei vari ordinamenti sezionali, e nella misura in cui tali principi si vogliono effettivamente attuare: nel caso dell'ordinamento del credito, ove i principi sono quelli detti indietro (direzione positiva della politica degli investimenti, differenziazione del credito, tutela del risparmio), si comprende che la normazione dev'essere piuttosto ampia, e la normatività tenuta su criteri elastici: quindi gli atti normativi

(29) Con la conseguente pratica che un atto singolare e concreto di contenuto difforme da un precedente atto generale e astratto, deve intendersi, nel dubbio, come atto normativo singolare e concreto anziché come atto amministrativo: il che significa che, tale essendo, è legittimo; mentre come atto amministrativo potrebbe essere invalido, per eccesso di potere, nella specie di violazione di disposizione generale autolimitativa previa (c. d. violazione di circolare), secondo la ormai consolidata giurisprudenza, affermatasi sulla classifica nota del CAMMEO, *Valore regolamentare di atti e istruzioni ministeriali*, *Giur. It.*, 1900, I, 278.

interni seguono un criterio di relativa indeterminazione, nel senso che essi possono sboccare tanto in provvedimenti di carattere singolare, quanto in provvedimenti effettivamente normativi (si vedano, p. es., gli artt. 32, 33, 36, 39). Conseguenza: gli organi reggenti dell'ordinamento bancario possono anche non esercitare il loro potere normativo, limitandosi a prendere provvedimenti singolari (cioè caso per caso) (30).

10. - Il punto più importante, per i suoi aspetti pratici, è quello della natura degli atti normativi interni nell'ordinamento generale dello Stato, ovvero, - che è la stessa cosa, vista da altro aspetto - dell'efficacia delle norme interne dell'ordinamento generale dello Stato.

In linea generale, due sono i sistemi che possono seguirsi: o le norme sezionali sono efficaci come anche nell'ordinamento generale dello Stato, ovvero esse non hanno tale efficacia, e, di conseguenza, quelli che nell'interno dell'ordinamento sezionale sono atti normativi, nell'ordinamento generale sono atti amministrativi: soggetti, quindi, all'ordine di effetti, di vizi, di impugnative, proprio degli atti amministrativi.

Allorchè si adotta il primo sistema, strutturale possono seguirsi diverse forme: p. es. se l'organo normativo dell'ordinamento sezionale è organo dello Stato, esso ha duplice qualità in quanto aggiunge a questa, di organo normativo dell'ordinamento sezionale, quella di organo statale fornito di poteri normativi nell'ordinamento generale dello Stato; in tal caso è esso che pone direttamente norme giuridiche statali, come farebbe qualsiasi altro organo dello Stato fornito di potere normativo, ma non reggente ordinamenti sezionali: p. es. ministri, prefetti, intendenti di finanza, nelle materie per cui emanano regolamenti (esempio tipico di questo caso è l'organo militare avente poteri di bando, in ordinamenti territoriali eccezionali di guerra). Se l'organo normativo dell'ordinamento sezionale è invece un ente pubblico, rispetto all'ordinamento generale dello Stato esso aggiunge alla sua qualità quella di ente fornito di autonomia normativa, e quindi pone norme equiparate a quelle dello Stato (esempio, tutti gli ordinamenti sezionali facenti capo ai Comuni). In ambedue i casi, la conseguenza è quella detta, correntemente anche se non del tutto esattamente, della efficacia *erga omnes* di tali norme interne, della possibi-

(30) La materia è ancora allo stato embrionale, onde non se ne ha un'effettiva padronanza, il che si riflette nella prassi: tutti gli « scandali » in materia di circolari ne sono un indice rivelatore. Citiamo alla rinfusa, per quanto riguarda il settore bancario, alcuni casi: il boll. 3, istr. 2, 4 istr. 2, 15 istr. 1, 17 istr. 3, ecc., interpretavano norme di leggi dello Stato: è interpretazione autoritativa, o manifestazione di opinione? La deliberazione n. 4 del Comitato disponeva il ripristino della pubblicità dei protesti, abolita con R. D. L. 28 ottobre 1935, n. 2844: fu costituzionale? Varie volte con istruzioni, si è provveduto al « coordinamento » con norme di legge successive (cfr. boll. 3, istr. 4; boll. 15, istr. 2): con quali effetti?

lità di ricorso per Cassazione per loro violazione, della loro impugnativa diretta per declaratoria di inapplicabilità, se contrarie alla costituzione, ai principi generali o comunque alle norme sopraditate.

Il primo sistema ha peraltro carattere eccezionale nel nostro diritto positivo. Di principio si applica il secondo. Esso comporta che rispetto all'ordinamento generale dello Stato gli organi normativi dell'ordinamento sezionale abbiano attribuita diversa qualificazione: sono organi dello Stato o enti pubblici, puramente e semplicemente, i quali emanano non già atti normativi, ma atti amministrativi. Le proposizioni giuridiche generali che sono poste da tali atti, non sono norme giuridiche, ma « disposizioni generali »; gli effetti giuridici costituiti da situazioni soggettive passive (obblighi, doveri, soggezioni), che producono tali atti non derivano dalla forza di atto normativo, ma dall'autorità di atto amministrativo; il potere nel cui esercizio sono emanate è potere discrezionale amministrativo, non potere normativo subordinato; per cui essi devono sottostare al principio di nominatività, di legalità, di articolazione, ecc.; se violano le norme che li regolano, si ha non più illegittimità di atto normativo, ordinaria o costituzionale, ma invalidità di atto amministrativo, nella specie di vizio di legittimità; possono altresì essere viziati da inopportunità; non è in tali casi, dichiarata l'inapplicabilità, ma sono annullati; e possono essere revocati.

I soggetti dell'ordinamento sezionale, finchè si comportano o devono comportarsi come tali, devono osservare le norme dell'ordinamento sezionale, in quanto sono, come si dice, assoggettati a poteri di supremazia speciale. Ma di fronte ai soggetti estranei all'ordinamento esse non sono norme; e non lo sono neppure normalmente, di fronte agli stessi soggetti dell'ordinamento, in caso di non legalità dell'atto normativo da cui sono posti: questo, in tal caso, riprende di fronte ai soggetti dell'ordinamento sezionale il suo carattere di atto amministrativo.

Siamo perciò di fronte ad un caso di pronunciatissima pluriqualeficazione giuridica di un atto: atto normativo rispetto ad un ordinamento sezionale, atto amministrativo rispetto a quello generale. L'aspetto preminente, nel diritto interpretato, è ovviamente il secondo. E da esso discendono importanti conseguenze giuridiche, fra le quali le seguenti.

Le disposizioni generali poste da tali atti, in quanto non norme, non solo non hanno alcuna efficacia di fronte ai soggetti estranei all'ordinamento sezionale, quanto non possono in alcun modo incidere nella sfera dei diritti di essi. Quindi « norme » legittime dell'ordinamento bancario, le quali disponevano una disciplina di operazioni di banca difforme da clausole di contratti precedentemente stipulati, non sono in alcun modo operative di fronte

ai terzi contraenti con l'istituto di credito, e questi non può eccepire il suo assoggettamento alla supremazia speciale, in quanto l'ordinamento generale dello Stato non riconosce all'atto dell'autorità che regge l'ordinamento bancario alcun potere rispetto ai soggetti estranei dell'ordinamento medesimo.

Se, come tali, le norme dell'ordinamento bancario, non possono mai divenire operative di fronte ai terzi, si rende necessario, perchè si possano raggiungere quegli scopi che esse si pongono, una loro trasfusione, che consiste nella loro redazione in clausole contrattuali: l'istituto di credito, nei procedimenti di formazione dei contratti, dovendo assoggettarsi alle norme dell'ordinamento bancario, pone non già le norme interne, ma il contenuto — o fatto — delle norme interne come contenuto di clausole contrattuali che dovranno esser accettate dal proprio terzo contraente.

Quest'ultimo in pratica difficilmente potrà non accettare le clausole, poichè l'operatività delle norme interne rispetto a tutti i soggetti dell'ordinamento bancario, crea automaticamente un'uniformità di proposte, o di comportamenti di trattativa contrattuale, da parte di tutte le banche.

Le norme interne possono altresì esser redatte in forma di clausole generali di contratto: e anzi le « norme sulle operazioni di banca » ne formano già uno schema. Ma in tal caso trova integrale applicazione l'art. 1341 c.c.; per cui le clausole non conosciute o non conoscibili oltre la soglia della diligenza ordinaria non sono opponibili, ed è richiesta, secondo la giurisprudenza, l'accettazione scritta, esplicita e nominativa, delle clausole restrittive dei poteri e dei diritti indicati dall'articolo medesimo (31).

(31) La giurisprudenza in materia è scarsissima, ma è nel senso della non operatività esterna delle norme interne dell'ordinamento bancario: Cass. 5-8-1940, n. 2864, *Foro it.*, 1941, I, 89 Appello Catania, 16-1-39, da essa confermata; Cass. 28-6-1940, n. 2152, *Mass. Foro it.*, 1940, 382. Sembra anche Appello Venezia 8-3-1945, *Riv. Giur. it.*, 1945-47, voce Banche, n. 3. Nella sent. Cass. 31-7-39, *Riv. dr. comm.*, 1940, II, 378, la non responsabilità di un istituto di credito per osservanza di norma interna contenuta nelle « condizioni e norme » è portata in subordinata alla non responsabilità secondo il diritto privato.

La dottrina, e non solo quella giuridica, ma anche quella tecnica, ignora i problemi di cui al testo: ogni ricerca da mia parte è stata senza risultato. La dottrina giuridica ha discusso un solo tema, sostanzialmente diverso da quello detto nel testo, ed è quello dell'efficacia soggettiva delle norme statali limitatrici dell'autonomia negoziale delle banche, in particolare di quelle limitatrici dei fidi: si è sostenuto che esse siano effi-

Reciprocamente, l'inosservanza di norme interne dell'ordinamento sezionale da parte di istituti di credito, non comporta illecito verso il privato contraente: questi non ha attribuito alcun diritto delle norme interne, e l'osservanza o inosservanza di esse, è, nei suoi riguardi irrilevante. Solo in caso di lesione dei diritti riconosciuti dall'ordinamento generale dello Stato, il privato contraente può agire, sia o meno ciò accompagnato da inosservanza di norme interne.

Ma può, per queste norme interne, parlarsi esattamente di inopponibilità? Cioè di una forma d'inefficacia? Come si superano i conflitti tra le responsabilità dell'istituto di credito verso la Banca d'Italia per inosservanza di norme dell'ordinamento bancario, e le responsabilità patrimoniali verso i propri contraenti per inosservanza di norme dello ordinamento generale? E i conflitti tra la normazione dell'ordinamento bancario e quella degli istituti di credito-enti pubblici, che, in quanto enti pubblici, hanno autonomia normativa, anzi un diritto soggettivo ad aver riconosciuta l'autonomia normativa, e che quindi, rispetto al Comitato interministeriale e alla Banca d'Italia-Ispettorato hanno potere normativo poizore, in quanto si esercita con l'emanazione di norme che, a differenza di quelle dell'ordinamento bancario, sono equiparate alle norme statali, e quindi sono norme efficaci *erga omnes*?

E' vero che è difficile risolvere questi problemi, sino a che non saranno più approfondite le nostre conoscenze sugli ordinamenti sezionali: ma queste che si pongono per l'ordinamento bancario, con la loro cospicua risonanza pratica, potrebbero fornire utili occasioni.

caci anche verso i contraenti con gli istituti di credito, con nullità, totale o parziale, dei contratti difformi: SALANDRA, *Limiti del fido e nullità di operazioni di banca*, *Foro it.*, 1930, I, 337; LA LUMIA, *Gli effetti giuridici della limitazione del fido bancario*, *Banca Borsa tit. cred.*, 1935, II, 785, (ambedue in relazione alla legislazione del 1926: ma la questione è analoga anche oggi); in senso dubitativo MASSIMO, *Postille sulla nuova legislazione bancaria*, *Banca Borsa tit. cred.*, 1938, I, 166. Contra GRAZIANI, *Disciplina legislativa del fido bancario*, *Foro it.*, 1930, I, 215; FERRARA Pr. jr., *Le banche e le operazioni di banca*, Firenze 1940, 137. La giurisprudenza è citata in questi autori. La questione, così come viene dibattuta, è, a nostro parere, inesattamente impostata, ma essendo estranea al nostro tema, non ne trattiamo.

Note bibliografiche

Problemi bancari americani in regime di "Dollar Standard".

R. S. SAYERS, *American Banking system: a sketch* Clarendon Press, Oxford, 1948.

R. MOSSÉ, *Le système monétaire de Bretton Woods et les grands problèmes de l'après-guerre*, Recueil Sirey, Paris, 1948.

Il settore bancario statunitense — comprendendo in tale espressione sia le istituzioni che provvedono alla erogazione del credito sia gli organismi che ne regolano la politica ed il controllo — presenta attualmente un quadro singolarmente complesso e non privo di notevoli contrasti. Contrasti che si rivelano anche a chi non abbia la possibilità di spingere lo sguardo *inside* e debba limitarsi ad osservare e ad annotare le manifestazioni « esterne », quelle cioè che pervengono a conoscenza della pubblica opinione.

Da un lato, si assiste ad un combattivo schieramento di ragguardevoli esponenti delle banche private, solidali nel criticare con vivacità e spesso con asprezza le autorità del Sistema della riserva federale e nel porre in rilievo la « illogicità » di taluni provvedimenti da esse adottati. (Si veda, ad esempio, l'articolo « Come controllare l'inflazione » di R. C. Leffingwell, presidente del Consiglio di amministrazione della J. P. Morgan pubblicato su « Fortune » dell'ottobre 1948). Dall'altro, si assiste ad una non meno vivace presa di posizione di esponenti del Sistema della riserva federale che, considerando evidentemente l'attacco come la migliore forma di difesa, non esitano ad addebitare ai rappresentanti delle banche private la mancanza di una chiara comprensione dei problemi attuali del paese, « non risolvibili esclusivamente con slogans del tipo *porre in equilibrio il bilancio o difendere il potere di acquisto della moneta o promuovere gli scambi internazionali senza discriminazioni* ». (Ed un documento di riferimento essenziale è costituito da un intervento di Allan Sproul, presidente della Banca della riserva federale di New York innanzi alla 35ª convenzione nazionale per il commercio estero). Vi è poi una serrata lotta interna tra banchieri ed assicuratori, i quali ultimi — nella loro funzione istituzionale di provveditori di credito a medio termine — incontrano una crescente concorrenza nella azione delle banche commerciali, orientatesi negli ultimi tempi verso l'assunzione anche di finanziamenti di tal genere. (E le critiche del presidente di una importante compagnia di assicurazioni, Thomas Parkinson, verso i banchieri sono rintracciabili, ad esempio, in un supplemento finanziario del New York Times dell'ottobre 1948). Vi è infine la tempestosa vicenda giudiziaria tra la Transamerica ed il Sistema della riserva federale, che ha per protagonisti Amedeo P. Giannini, creatore della prima, e Marriner Eccles, membro autorevole del secondo; vicenda che ha suscitato tale clamore da rendere superflua ogni citazione di fonte cui docu-

mentarsi perchè si ha a disposizione l'intera stampa americana degli ultimi mesi.

Di fronte ai contrasti odierni, al ricordo delle responsabilità passate del sistema bancario statunitense nell'aggravamento della grande depressione del 1929, al non irragionevole timore che circostanze analoghe possano ripresentarsi in futuro, sono stati sollevati — in special modo da parte britannica, per motivi agevolmente comprensibili — preoccupati interrogativi che, sostanzialmente, si riassumono nel seguente: è il sistema bancario statunitense adeguato alla posizione attuale del paese nella economia mondiale?

Il volumetto del prof. Sayers fornisce elementi di chiarificazione per l'eventuale risposta con la nitida individuazione, racchiusa nel breve spazio di 123 pagine, delle tendenze fondamentali operanti nel settore bancario considerato.

Esistono, ovviamente, opere ben più vaste nella descrizione degli aspetti strutturali e funzionali del sistema bancario americano, come pure della sua evoluzione storica, o della politica di quelle autorità centrali. Ma il volumetto in rassegna si differenzia dagli altri per il suo obbiettivo che è quello di risalire dalla molteplicità degli accadimenti e delle particolarità tecniche alla lineare esposizione di alcune tendenze essenziali. Il Sayers appartiene infatti a quel « gruppo di economisti di Oxford » che — per insoddisfazione o per sazietà verso le defatiganti ed inconclusive argomentazioni « a priori » — ha preferito porsi sul terreno delle accurate ricerche empiriche rivolte ad individuare, col metodo dei questionari o con altre indagini dirette, il comportamento degli operatori quale esso si manifesta nella realtà. Le inchieste sui rapporti tra tasso d'interesse ed investimenti, curate dallo stesso Sayers, e quelle sul significato attribuito dagli imprenditori al costo di produzione, curate dallo Harrod — inchieste pubblicate sugli *Oxford economic papers* degli anni di guerra e la cui conoscenza non è, sfortunatamente, molto diffusa tra noi — costituiscono significativi risultati di tale indirizzo. Ed anche il recente volumetto sul sistema bancario americano rappresenta una elegante applicazione dello stesso metodo di indagine; metodo che, partendo dall'esame della più vasta messe disponibile di *evidences*, li quintessenziali — per così dire — in alcune tendenze fondamentali la cui indicazione offre, con un minimo di parole, un massimo di efficacia chiarificatrice. E non è difficile inserire l'evento attuale nel quadro di tali tendenze così nitidamente delineate. Per rimanere nell'ambito dei riferimenti citati all'inizio, il contrasto odierno tra la Transamerica ed il Sistema della riserva federale non è che una nuova manifestazione del radicato « timore per il monopolio monetario »; della forza storica, cioè, che ha avuto influenza prevalente nel determinare la struttura del sistema bancario americano, basato su un numero molto elevato di banche commerciali autonome (14 mila presentemente) e su un limitato sviluppo del sistema delle filiali (oggi appena 4 mila e tutte

situate nell'ambito dello stesso stato di appartenenza della sede centrale).

Ovviamente, tale tendenza non è riuscita ad impedire la larvata costituzione dei temuti « money trusts » in forma di « catene », « gruppi », « holding bancarie »; ciò non toglie, tuttavia, che quella forza storica sia stata e continui ad essere causa di caratteristiche istituzionali difficilmente spiegabili in termini di « razionale » adeguamento dei servizi alle esigenze. E' da ritenere persino improprio, osserva l'A., che si possa parlare di « struttura » bancaria quando ci si riferisce al sistema statunitense; tipicamente ogni città ha la sua banca o le sue banche e — sotto questo aspetto — la tradizionale ostilità statunitense verso forme *apparenti* di concentrazione monopolistica ha avuto un peso decisivo.

Nello stesso tempo, gli adattamenti e i collegamenti posti in essere in questo sistema di numerose banche autonome sono stati tali, particolarmente dopo il Federal Reserve Act del 1913, da eliminare praticamente — nonostante l'ampiezza continentale del paese — differenziazioni di carattere regionale nel costo del credito. Attualmente vi è bensì un campo di variazione dall'1% al 13% nei tassi di interesse applicati a carico dei prestiti commerciali, ma i fattori che determinano l'adozione di un tasso più o meno elevato sono analoghi nell'intero paese. In genere, le grandi imprese e coloro che fanno ricorso alle banche per prestiti rilevanti o dispongono di maggiore potenza finanziaria riescono ad ottenere credito a condizioni più vantaggiose che non le imprese di minori dimensioni ed i mutuatari per importi relativamente modesti (distorsione caratteristica anche in altri paesi e che spesso viene trascurata allorchè si valutano in termini astratti le conseguenze di una variazione del costo del credito per gli imprenditori). Poichè è più frequente che operazioni della prima categoria siano compiute dalle banche dei grandi centri finanziari si ha l'impressione che le condizioni per l'ottenimento del credito siano più vantaggiose in tali centri che non nelle piccole comunità rurali del Sud e della parte occidentale. Ove tuttavia si stabiliscano confronti omogenei, appare evidente che il credito bancario costituisce un servizio ottenibile a condizioni presso che standardizzate nell'intero paese e che anche l'indicata distorsione del mercato del credito ha carattere generale.

Quanto ai contrasti fra gli organi incaricati del controllo del credito e gli istituti che provvedono alla sua erogazione, esso è agevolmente comprensibile ove si rifletta soltanto all'elevato numero di banche autonome. Se nei sistemi fortemente integrati, come ad esempio quello britannico, si è pervenuti non senza difficoltà e vicissitudini ad una situazione che consente alla Banca Centrale di orientare le banche commerciali con i soli strumenti della pressione morale e del suggerimento officioso (per quanto non manchino i poteri legali per trasformare eventualmente la raccomandazione in coazione); il problema si presenta in termini ben più complessi in un paese in cui la stessa molteplicità delle banche, oltre alla vastità del territorio, è di ostacolo a quella relativa armonia di valutazioni che costituisce il presupposto indispensabile per la spontanea osservanza di direttive o suggerimenti privi di forza coattiva.

Il sistema di banche centrali statunitense infatti, una volta accettato come suo compito quello di « contribuire alla formulazione di una politica creditizia nazionale diretta a moderare le conseguenze delle fluttuazioni cicliche », ha dovuto provvedersi di un ragguardevole apparato di mezzi di controllo. E, con l'andar del tempo, lo si è gradualmente accresciuto e rafforzato, man mano che l'esperienza ha

additato non esistere un rimedio unico alle fluttuazioni cicliche ed essere pertanto conveniente poter fare assegnamento su tutta una serie di strumenti di intervento, per limitata che potesse apparire l'efficacia di ciascuno separatamente considerato.

Operazioni di mercato aperto, variazioni nelle percentuali delle riserve da costituirsi obbligatoriamente presso le banche della riserva federale a fronte dei depositi delle banche membri, manovre delle aliquote da pagarsi in contanti in caso di acquisto speculativo di titoli, regolamentazione delle facilitazioni connesse con le vendite a rate sono strumenti di controllo quantitativo e qualitativo del credito che attribuiscono attualmente al Tesoro ed al sistema delle banche centrali poteri molto più estesi e penetranti di quelli posseduti negli anni dal 1920 al 1930. Rimane tuttavia indubbio che taluni strumenti (quelli per il controllo *qualitativo*, in particolare) sono maggiormente validi come mezzo di freno che non come mezzo di stimolo eventuale dell'attività economica. Ed è altresì evidente — al lume della esperienza di questi recenti anni di pressione inflazionistica — che, allorchè si tratta di utilizzare tali strumenti in funzione di freno, l'intervento delle autorità incontra frequentemente ostacoli e resistenze tali da riuscire intempestivo e quindi inefficace. Tale circostanza è significativa in quanto chiaramente sintomatica del fatto che, da un lato, il peso delle forze politiche — per tradizionalismo o soggezione ad interessi precostituiti — è di ostacolo all'adozione delle misure necessarie a dominare l'instabilità caratteristica del sistema produttivo statunitense; e che, dall'altro, il peso delle forze stesse — ove sopravvenga una depressione — impedisce che le conseguenze vengano risentite soltanto all'interno, attraverso l'apprezzamento della moneta, e mira invece a trasmettere altrove l'ondata deflazionistica. E si tratta di vedere se convenga ai paesi meno favoriti « di pagare un prezzo che è sproporzionato per essi che non condividono la prosperità, causa diretta dello squilibrio » (cfr. T. Balogh: *The United States and the world economy*, Oxford Institute of Statistics Bulletin - Ottobre 1946).

Si è in tal modo ricondotti all'interrogativo posto all'inizio: è il sistema bancario americano in grado di assumere e disimpegnare soddisfacentemente le funzioni che ad esso competono in una situazione mondiale ormai basata in pratica su un « dollar standard »?

Il Sayers non si pone in modo esplicito tale questione, ma la risolve indirettamente nelle sue incisive « riflessioni » finali. Nel passato — egli osserva — un coerente sviluppo del sistema bancario statunitense e della relativa politica creditizia venne ostacolato dalla struttura politica del paese e dalle sue dimensioni continentali. Il sistema bancario ha subito tuttavia nel corso dell'ultimo cinquantennio un processo di evoluzione che a suo tempo richiese in Inghilterra più di un secolo. Esso è tuttora in fase di intensa evoluzione e non è arbitrario supporre che passi anche più rapidi possano essere compiuti in avvenire. Con il che sembra si venga a dire, in sostanza, che esso potrà tanto più adeguatamente corrispondere ai suoi compiti quanto più si modelli al sistema che ebbe funzioni analoghe ai tempi in cui le relazioni monetarie del mondo erano basate in pratica su uno « sterling standard ».

2. - Se, come il Mossé osserva sin dalle prime pagine del suo volume, « il sistema monetario di Bretton Woods è essenzialmente una creazione dell'amministrazione federale americana, ispirata quin-

di alle idee ed agli interessi di quella nazione» (pag. 15), non è arbitrario far rientrare i problemi di tale organismo internazionale nell'ambito di quelli strettamente statunitensi. La connessione, poi, con quanto si è detto in precedenza, appare di per sé evidente, ove si consideri che gli accordi costitutivi del meccanismo di Bretton Woods hanno rappresentato il riconoscimento esplicito del fatto - sin'allora oggetto di isolate ammissioni - che i sistemi monetari di larga parte del mondo poggiano ormai in pratica su un «dollar standard». Il volumetto del Mossé, che è scritto con la chiarezza con la quale i francesi sanno rendere accessibili i problemi più confusi e che si riferisce al solo Fondo Monetario, tralasciando l'istituzione gemella della Banca Internazionale, è la prima trattazione che si occupi dell'argomento con intenti di impegnativa analisi critica. Gli accenni espositivi alla struttura del Fondo ed alle sue caratteristiche funzionali sono quindi sommari, con notevoli vantaggi per l'economia dello scritto e, soprattutto, per il lettore la cui attenzione non è distratta dall'affastellamento dei particolari tecnici ma è concentrata sui problemi realmente sostanziali.

L'Autore, che nel 1944 è stato componente della delegazione francese alla Conferenza monetaria e finanziaria delle Nazioni Unite da cui trasse vita il sistema di B. W., si intrattiene preliminarmente sui retroscena di tali solenni assise. E lo fa con un tono talmente disincantato - anche se mai disgiunto dalla documentata conferma delle proprie affermazioni - che egli stesso ad un dato punto se ne allarma e sente la necessità di avvertire il lettore che il suo linguaggio, ostentatamente cinico, ha lo scopo di neutralizzare in qualche modo la molta enfasi retorica di cui si è voluto circondare questo esperimento di collaborazione monetaria internazionale (pag. 20).

In sostanza, l'atteggiamento degli americani era ispirato, da un lato, «dallo spirito prometeico e messianico che è tipico della loro natura» e dalla radicata tendenza a considerare le loro convinzioni, i loro sistemi, il loro metodo di vita come i rimedi più efficaci per il mondo intero; dall'altro, da considerazioni strettamente pratiche (evitare sistemi comportanti l'eventuale devalorizzazione dell'ingente stock aureo da essi posseduto) e dall'insieme di inhibizioni che inceppano la loro condotta come potenza finanziaria mondiale (scarsa propensione ad assumere i rischi degli investimenti internazionali, fastidio a trattare con monete diverse come pure con lingue diverse, ostilità pregiudiziale contro ogni *altruus* politica dei cambi atta a neutralizzare la propria politica doganale). «L'amministrazione federale americana si è quindi imbarcata nella crociata per l'oro, per la stabilità, e per la libertà dei cambi, persuasa che si trattasse della via infallibile per garantire la prosperità e il benessere dell'America e del genere umano. La buona moneta avrebbe sviluppato gli scambi e la prosperità che, a loro volta, avrebbero garantito la pace. Beninteso l'America avrebbe finito per versare qualche miliardo di dollari, ma se si poteva ottenere in tal modo la prosperità e la pace si sarebbe trattato di denaro ben speso».

L'atteggiamento degli inglesi, d'altra parte, era influenzato dalla consapevolezza che il progetto Keynes - basato su un clearing multilaterale e su un organo di direzione monetaria internazionale - era il più ambizioso e quello che realmente valeva la pena di tentare. Nella impossibilità di ottenerne l'accoglimento, essi ripiegarono sulla tenace difesa di alcuni principi cui non erano disposti a rinunciare in alcun caso (possibilità per il paese aderente di conservare il dominio dei suoi prezzi interni e

di salvaguardarsi da pressioni deflazionistiche esterne, atte ad alterare la struttura domestica dei costi, dei salari e dei prezzi; ripudio di ogni forma rigida di stabilizzazione da realizzare per tramite della «camicia di forza» di un sistema aureo di stretta osservanza).

Quanto all'orientamento degli altri paesi, contribuivano a determinarlo in misura maggiore fatti contingenti che non considerazioni di lungo raggio. I paesi sud-americani, beneficiando di un periodo di eccezionale euforia provocata dalla guerra, partecipavano alla Conferenza non come postulanti ma come potenziali creditori e disposti quindi ad appoggiare ogni disposizione che rafforzasse la posizione dei creditori nel sistema da adottarsi.

I paesi sconvolti dal conflitto si preoccupavano soprattutto di ottenere crediti americani, in forma diretta ed indiretta, propensi - in vista di ciò - a secondare tutto quanto potesse compiacere il mutante di domani, anche se tutt'altro che convinti del suo zelo innovatore ed umanitario (pag. 20).

Tendenze talmente contrapposte, destinate spesso a mediarsi sul terreno dell'ambiguità (la clausola - scappatoia dello «squilibrio fondamentale») e, a tal proposito, di significato esemplare) non potevano non riflettersi negativamente sul risultato finale e sul sistema monetario posto in vita. La critica di questo sistema e del suo modo di operare nel primo periodo di funzionamento forma oggetto della seconda e più ampia parte del volume in rassegna.

Quanto si è realizzato, osserva l'Autore, non soltanto è ben lontano da quel che era nelle aspirazioni, il che è comprensibile in termini di esperienza umana, ma è minato da contraddizioni molteplici che corrodono l'interna consistenza della istituzione e ne limitano l'efficacia funzionale. Malgrado le apparenze e certe intenzioni degli ideatori, non si è dato vita ad un sistema che costituisca un successore perfezionato o quanto meno un succedaneo del gold standard, poiché non è previsto in esso alcun meccanismo soddisfacente per il riassetto delle bilance dei pagamenti in squilibrio (la correzione dello squilibrio per mezzo della svalutazione rappresenta esattamente il contrario del gold standard).

Ma il non essere tornati sulla via dell'automatismo non ha portato apertamente su quella della direzione consapevole. Il Fondo, infatti, non è lo strumento di clearing generale dei pagamenti internazionali prospettato da Keynes e, nella sua struttura attuale, non consente né la convertibilità multilaterale integrale delle monete, né il trasferimento dei crediti, né l'automatica reintroduzione nel circuito dei saldi creditori. E' questo, anzi, uno dei principali inconvenienti del sistema in essere, in quanto il suo meccanismo, mentre tende ad esercitare una pressione sui paesi con bilancia dei pagamenti deficitaria (pur non prevedendo, come si è osservato, alcun procedimento adeguato per la correzione dello squilibrio), nulla contiene che penalizzi i paesi con bilance persistentemente creditrici onde indurli a rimettere in circolo le eccedenze ed a sanare il loro squilibrio. Vi è bensì la minaccia costituita dalla possibilità di applicare restrizioni di cambio discriminatrici nei riguardi dei paesi con bilance sistematicamente in eccedenza, in base alla clausola relativa alla eventuale «scarsità» di una valuta; ma il semplice senso comune (e, attualmente, l'esperienza di questi primi anni di funzionamento) lascia comprendere che una dichiarazione del genere non verrà mai fatta nei confronti di un paese come gli Stati Uniti, fornito di una massiccia quota di voti nell'amministrazione del Fondo, per quanto si discuta e ci si preoccupi della «scarsità» dei dollari.

D'altronde, l'intero sistema determina una diversità di posizione estremamente sperequata tra i paesi aderenti, a seconda che la loro bilancia dei conti sia tendenzialmente creditrice o debitrice. La tutela dei paesi creditori è ben energica: in ogni decisione che riguardi la vendita di divise, essi beneficiano di un'aggiunta di voti in relazione ai «crediti» accordati, mentre una corrispondente sottrazione si opera a carico dei paesi debitori; i paesi creditori inoltre, in quanto tali, dispongono di un seggio supplementare nel Consiglio di Amministrazione, hanno titolo ad un dividendo preferenziale sui profitti netti, potranno ottenere l'attribuzione della totalità dell'oro in caso di liquidazione del Fondo, potranno ottenere divise anche per trasferimenti di capitali, operazione preclusa ai paesi debitori. Questi, a loro volta, sono tenuti a mantenere costante in termini di oro il valore delle loro monete detenute dal Fondo e hanno l'obbligo di pagare in oro gli interessi sui «prestiti» ricevuti (quando, come il Mossé sottolinea con molto vigore, non si tratta in realtà di «prestiti», ma di operazioni di acquisto di valute estere costituenti la ragione d'essere del Fondo). Questa sperequazione di trattamento tra paesi debitori e paesi creditori prescinde completamente da ogni esame approfondito delle ragioni che contribuiscono a determinare una posizione debitrice o creditrice nella bilancia dei conti internazionali. Essa non considera che il deficit di alcuni paesi è legato strettamente alla eccedenza di altri e trascura di tener conto della parte di responsabilità nello squilibrio generale che va attribuita ai paesi creditori. Una valutazione obiettiva, e non alterata da influenze politiche, di tali circostanze avrebbe indotto ad includere nel sistema quei correttivi che erano previsti nel piano Keynes e che, nell'intento di forzare i paesi creditori a ridurre gradualmente le loro eccedenze o a rimetterle in circolo, giungevano sino all'annullamento o all'investimento obbligatorio dei saldi accumulati in senso persistentemente creditore.

Nè queste sono le sole contraddizioni che emergono da un esame della struttura del sistema e del suo primo funzionamento. «Si è partiti da una concezione dogmatica della stabilità e si è giunti in breve tempo alla nozione di flessibilità organizzata. Si è partiti da dichiarazioni categoriche sulla libertà dei cambi e si sono dovute poi ammettere restrizioni di ogni genere. Si è mirato a realizzare la interconvertibilità delle monete e si è giunti ad una limitata conversione di sostegno in caso di squilibri di carattere temporaneo. Contrariamente alle intenzioni dei promotori, la carta monetaria adottata non apporta né una ispirazione né un orientamento. In realtà, il testo di Bretton Woods costituisce una raccolta di norme per l'acquisto di divise più che un effettivo sistema monetario» (pag. 144).

Malgrado i risultati sconcertanti della sua diagnosi, il Mossé non sottovaluta gli aspetti positivi di un tentativo di collaborazione monetaria internazionale implicante per la prima volta una esplicita parziale rinuncia alle singole sovranità nazionali in tale materia. Egli si preoccupa, anzi, di indicare nella parte finale del suo volume i miglioramenti e gli adattamenti da introdurre nel sistema allo scopo di perfezionare la struttura ed accrescere l'efficacia funzionale. Questa parte, tuttavia, è la meno convincente del volume, in quanto l'ottimismo accademico dell'Autore sulle possibilità che adattamenti tecnici siano sufficienti ad eliminare le contraddizioni riscontrate, o a neutralizzare gli effetti, appare difficilmente conciliabile con la stessa analisi realistica, svolta in precedenza, delle con-

dizioni di fatto che sono alla base delle contraddizioni stesse.

Come l'Autore rileva con molto fondamento, una gran debolezza dell'edificio creato a Bretton Woods consiste nella scarsa considerazione riservata al processo, ormai irrevocabile, che ha portato a strutture e «regimi» economici diversi nel mondo. Anziché sforzarsi nella ricerca di punti di contatto tra «regimi» economici eterogenei, senza ignorare deliberatamente quelli aventi una struttura dirigista o nazionalizzata e senza pretendere di costringerli ad un allineamento forzato alle altrui strutture, si è continuato a ragionare in termini di idealità del diciannovesimo secolo. L'Accordo pone delle regole valide soltanto per un certo tipo di organizzazione economica. Nè il promesso rispetto per «le politiche economiche e sociali» degli Stati membri (d'altronde tutt'altro che osservato nel funzionamento pratico dell'istituzione) costituisce una concessione adeguata, quando si tratta in primo luogo di rispettare gli altri «regimi» economici, anche se basati su diverse idealità (pag. 69).

Se questo è vero, mancano le basi per l'ottimismo finale dell'Autore sulle possibilità future della istituzione. Esso appare ancor meno giustificato oggi, un momento in cui, quasi testimonianza drammatica dell'accentuarsi dei contrasti ideologici, grava sul Fondo l'ombra di H. White, autore del piano omonimo e primo amministratore americano dell'istituzione, scomparso non soltanto dalla scena delle personalità finanziarie ma addirittura dal mondo dei viventi, per il collasso fisico e morale subito nel corso di un procedimento giudiziario sul suo lealismo nazionale, provocato dalle sue idealità politiche.

FEDERICO CAFFÈ

La tendenza delle Banche Americane verso il credito a medio e lungo termine

NEIL H. JACOBY and RAYMOND J. SAULNIER, *Business Finance and Banking*, National Bureau of Economic Research (Financial Research Program), New York, 1947, pp. 241.

1. - All'inizio del secolo XX, circa la metà delle «attività redditizie» (earning assets) possedute dalle banche americane era costituita da «business (o «commercial») loans»; il resto era costituito da prestiti all'agricoltura (agricultural loans), prestiti per l'acquisto di beni immobili (real estate loans), prestiti per operazioni in titoli (loans for purchasing or carrying securities), prestiti ai consumatori (consumer credit), prestiti vari; e dagli investimenti in titoli. La massima parte dei business loans (1) era a sua volta costituita da crediti a breve termine (cioè con scadenza inferiore ad un anno) concessi ad imprese di medie e piccole dimensioni (con un totale di bilancio inferiore ai 5 milioni di dollari), per lo più con una redditività leggermente inferiore a quella media; era questo il

(1) Con questa espressione si indicano i prestiti concessi alle industrie manifatturiere, al commercio all'ingrosso e al dettaglio, alle imprese di pubblica utilità, all'attività mineraria, a quella edilizia, alle imprese produttrici di servizi, alle società finanziarie. Il termine «commercial loans», con cui vengono a volte designati, non deve far ritenere che si tratti esclusivamente di «prestiti commerciali» nel significato che questa parola ha nella tecnica bancaria italiana, e cioè di prestiti a breve termine. I business (o commercial) loans comprendono infatti in distintamente sia i prestiti a breve che quelli a medio e lungo termine, purché concessi ai settori economici sopra indicati. E' in quest'ultimo significato che il termine «prestito commerciale» verrà usato in questa recensione.

tipo di impresa che costituiva il tipico cliente bancario.

Quarant'anni più tardi questa situazione era profondamente mutata seguendo una linea di svolgimento che rivela, accanto ad aspetti comuni a tutti i paesi capitalistamente sviluppati, alcune caratteristiche particolari legate alle condizioni del mercato americano:

a) gli investimenti in titoli di Stato o equiparati di tutte le banche commerciali, che all'inizio del secolo costituivano appena il 10% dei depositi, alla fine del 1940 avevano raggiunto la cifra di 17.757 milioni di dollari (cioè un ammontare non molto lontano da quello degli impieghi) e costituivano il 27,2% circa della massa fiduciaria;

b) i « prestiti commerciali » comprendendo in questa espressione anche le azioni ed obbligazioni industriali possedute dalle banche hanno avuto dal 1900 al 1940 un andamento discontinuo: aumento abbastanza uniforme dall'inizio del secolo (quando ammontavano a circa 5.600 milioni di dollari) al 1920, con un fortissimo accentuarsi della tendenza ascendente durante il boom postbellico; crollo durante l'opposto movimento di depressione; ripresa, a partire del 1922, del movimento ascendente, determinato peraltro prevalentemente da forti acquisti di azioni ed obbligazioni, che annullava in breve tempo l'avvallamento prodotto dalla crisi del 1920-21; franamento nel 1929 che si protrasse fino al 1934; ed ancora movimento espansionistico che portava alla fine del 1940 la consistenza dei « prestiti commerciali » in essere a circa 10.800 milioni di dollari, cifra che resta ben al di sotto non solo del livello raggiunto nelle due punte del 1920 (17 miliardi circa) e del 1928 (21,3 miliardi) ma anche alla media dell'intero decennio 1920-30. A fine 1940 i business loans erogati dal complesso delle banche commerciali costituivano appena il 48,5% degli impieghi (totale dei prestiti più titoli industriali) calcolati in 22 miliardi 283 milioni, il 24,6% delle attività redditizie calcolate in 43 miliardi 922 milioni ed il 16,5% dei depositi ammontanti a 65 miliardi 305 milioni di dollari. In termini percentuali poi, rispetto al totale del bilancio, i business loans hanno rivelato dal 1915 in poi una pressochè ininterrotta tendenza alla contrazione;

c) la lunghezza media dei prestiti aveva fatto un forte balzo innanzi: i crediti a scadenza di 90 giorni o meno, che ancora nel 1913 costituivano quasi il 60% del totale dei prestiti, nel 1940 non ne costituivano che il 30%. Un'importanza sempre crescente erano invece venuti assumendo i prestiti a medio e lungo termine (cioè quelli con scadenza superiore ad un anno), che a fine 1940 avevano raggiunto 10 ammontare di 5,2 miliardi (2) pari al 25% del totale dei prestiti in essere. Inoltre, come verrà specificato più oltre, anche una notevole frazione di prestiti considerati formalmente a breve scadenza doveva in realtà considerarsi a scadenza superiore ad un anno;

d) con il New Deal appare tutta una serie di istituti di credito di natura pubblica, destinati ad operare in quei settori in cui normalmente le banche commerciali non intervenivano, o per gli eccessivi rischi connessi o per la poca redditività delle operazioni. Per quanto l'attività creditizia di questi organi pubblici non abbia mai raggiunto un forte sviluppo, e per quanto essi non dovessero, per principio istituzionale, interferire con l'attività delle banche private, pure in più di un caso, un certo

(2) Essi erano costituiti per 2,2 miliardi da prestiti diretti (term-loans), per 2,4 miliardi da titoli industriali posseduti dalle banche e per circa 500 milioni da prestiti ipotecari concessi ai vari settori industriali.

grado di concorrenza non ha mancato di manifestarsi. Ma un concorrente ben più temibile le banche trovarono nelle grandi compagnie di assicurazioni che, dopo il 1930, incominciarono ad intervenire in grande stile nel credito a medio e lungo termine;

e) dopo la crisi del 1929-33 le banche commerciali sono intervenute sempre più decisamente nel settore del credito al consumo, e soprattutto del credito al consumo rateale, in aspra concorrenza con gli istituti specializzati (3);

f) infine, anche la tecnica adoperata nella concessione dei crediti ha subito, soprattutto dopo il 1930, un'evoluzione profonda.

2. - Quali sono state le cause — i fattori storici ed i motivi più propriamente economici e tecnici — che hanno provocato quest'evoluzione del mercato del « credito commerciale »? E quali elementi di orientamento e di previsione quest'analisi del passato offre, quale luce può gettare sul problema che è ancor oggi all'ordine del giorno: è in atto, a prescindere dalle variazioni contingenti, una tendenza a lunga scadenza di declino nell'attività delle banche quali organismi erogatori di « credito commerciale »? e, più precisamente, quali organismi erogatori di credito commerciale a breve termine, di quella forma di attività cioè che sino a poco tempo fa sembrava costituire la funzione tipica della banca commerciale?

Ecco la domanda che si sono posta gli autori del volume *Business Financing and Banking*, e che costituisce il motivo ispiratore dell'opera. Ed è per rispondere a questa domanda che viene delineata l'evoluzione del mercato del credito dal 1900 in poi; che vengono analizzati i fattori e le forze che hanno determinato quest'evoluzione (4).

A quest'analisi, minuziosa, condotta e ragionata su una massa di dati e di notizie raccolte pazientemente dalle fonti più varie, è dedicata la massima parte dello studio. E' solamente nelle ultime 20 pagine che gli autori cercano di rispondere alla domanda sopra enunciata, sulla base di tutto il materiale precedentemente discusso. Su questa seconda parte del volume torneremo più oltre. Prima ci sembra più opportuno seguire rapidamente gli autori nella loro analisi storica e statistica, che presenta spunti di notevole interesse.

3. - Lo studio condensa, all'inizio, in un sommario di una ventina di pagine il succo di tutta l'indagine e si svolge quindi secondo il seguente sche-

(3) Sul credito al consumo, vedi « Il credito al consumo negli Stati Uniti con particolare riferimento al credito rateale » *Moneta e Credito*, N. 2, 2° trimestre 1948

(4) Lo studio esclude dal suo campo d'indagine i prestiti accordati alle imprese di carattere finanziario (che peraltro costituiscono una percentuale minima del business loans); esso si occupa, secondo l'espressione usata nel testo, dei « business loans to non financial business ».

Il volume riassume e condensa i risultati di una vasta indagine condotta dal National Bureau of Economic Research (Financial Research Program) i cui risultati parziali erano stati via via pubblicati nei seguenti volumi:

ALBERT R. KOCK, *The Financing of Large Corporations*, 1920-39 (1943).

CHARLES L. MERWIN, *Financing Small Corporations in Five Manufacturing Industries*, 1926-36 (1942).

FRIEDRICH A. LUTZ, *Corporate Cash Balances 1941-43: Manufacturing and Trade* (1945).

WALTER A. CRUNSON, *The Pattern of Corporate Financial Structure: Cross-Section View of Manufacturing, Mining Trade, and Construction 1937* (1945).

CARL KAVSEN, *Industrial and Commercial Debt: a Balance Sheet Analysis* (ms. 1942).

SHIRLEY S. ALEXANDER, *Changes in the Financial Structure of American Business Enterprises 1900-1940* (ms. 1943).

Sotto forma di relazioni hanno pure visto la luce i seguenti volumi:

Term-Lending to business (1942).

Accounts Receivable Financing (1943).

Financial Equipment for Commercial and Industrial Enterprises (1944).

Financing Inventory on Field Warehouse Receipts (1944).

ma: Parte I, Il mercato del credito commerciale nel 1940 (pp. 23-70); Parte II, Variazioni nel mercato del credito commerciale tra il 1900 ed il 1940 (pp. 71-170); Parte III, Riflessi della seconda guerra mondiale sul mercato del credito commerciale (pp. 171-202); Parte IV, Ruolo delle Banche Commerciali quali organismi erogatori di credito commerciale (pagine 203-220).

Un'impressione generale che si prova leggendo il volume è data da un'apparente sproporzione tra la massa dei dati e delle notizie raccolte e discusse da un lato, e la limitatezza delle conclusioni raggiunte, e la cautela con cui vengono enunciate, dall'altro; sproporzione che lascia, alla fine, come un senso di insoddisfazione, un senso di vuoto (anche se queste righe, dovendo ovviamente insistere sulle conclusioni e sorvolare sulle discussioni, potranno dare un'impressione diversa, se non opposta). Questa impressione può forse dipendere, in parte, dallo stato d'animo del lettore, dal chiedere alle statistiche più di quanto queste possano dare, ma in notevole parte dipende senza dubbio dalla difficoltà di elaborare per il periodo sotto rassegna delle serie abbastanza complete ed omogenee, così che risultino significative ed utili ai fini della ricerca intrapresa. In realtà gli autori sono costretti a lavorare su un materiale per forza di cose incompleto, lacunoso, frammentario, che può dare solo delle larghe indicazioni di massima, e anche queste da accettare con molte cautele e qualificazioni. Né quest'incompletezza delle statistiche meraviglierà — anche nel Paese più ricco di statistiche economiche — se si pensa al lungo periodo di tempo sotto rassegna e alla vastità del campo d'indagine, che viene a toccare praticamente i settori più vari dell'organismo economico: la composizione del reddito nazionale e le sue variazioni nel tempo; la struttura finanziaria del complesso delle società commerciali ed industriali; il funzionamento del mercato azionario; l'attività statale sul mercato del credito, ecc. ecc.; analisi necessaria, per cercare di individuare il ruolo giocato da ognuno di questi elementi nel complesso delle forze agenti, il peso che vi ha esercitato, e per renderci conto delle reazioni reciproche e dei riflessi che se ne sono avuti sulla attività finanziatrice delle banche.

Quanto detto vale particolarmente per il periodo antecedente alla prima guerra mondiale, in cui ogni tentativo di analisi dettagliata è reso praticamente impossibile. Tuttavia sulla base di quelle informazioni generali di cui si è in possesso, questo periodo sembra ricollegarsi idealmente più al secolo XIX che al secolo XX. Quelle variazioni che dovevano dare al mercato del credito nel 1940 una fisionomia così diversa da quella del 1900 non sono generalmente rilevabili prima del 1914. Quel periodo, anzi, segna forse l'epoca d'oro dell'attività bancaria, intesa in senso classico, tradizionale e si trova rispetto al periodo successivo, in una posizione più che altro di antitesi.

Dopo la prima guerra mondiale cominciano ad emergere le tendenze sopra accennate: diminuzione, anche in termini assoluti — oltre che percentuali nei confronti degli altri tipi di credito — dei business loans; costante spostamento dai crediti a breve ai crediti a medio e lungo termine; intervento massiccio sul mercato del credito a medio e lungo termine delle compagnie di assicurazione; sviluppo del credito al consumo; trasformazione profonda nella tecnica usata nella concessione di crediti.

Dalla dettagliata analisi compiuta nel volume, i fattori che hanno portato ad una contrazione dei « prestiti commerciali » ci sembra che si possano sintetizzare come segue:

a) la comparazione nel tempo delle diverse attività produttive componenti il reddito nazionale rivela che la quota coperta dalle industrie manifatturiere e dall'agricoltura è andata, dal 1920 in poi, diminuendo, a favore soprattutto dell'attività dello Stato e, in minor grado, delle imprese produttrici di servizi (5). Ora, le industrie manifatturiere, assieme al commercio, erano proprio le attività che più di tutte le altre si appoggiavano al credito bancario, mentre l'attività statale non viene finanziata — per lo meno negli Stati Uniti — attraverso il credito bancario (6) e le imprese che producono servizi, per un complesso di motivi che qui non possiamo esaminare, si appoggiano alle banche in misura notevolmente minore;

b) ancora nel 1940, il 70-80% circa dei « prestiti commerciali » in essere erano accordati a favore di imprese con un totale di bilancio inferiore ai 5 milioni di dollari. I grandi complessi industriali infatti tendono a sfuggire al credito bancario non solo per le maggiori possibilità di auto-finanziarsi ma anche per la maggiore facilità con cui possono ricorrere al mercato azionario. Ora, di quanto sia aumentato il peso relativo di questi colossi industriali è un punto che lo studio non è riuscito a precisare; ma che uno spostamento in questo senso vi sia stato risulta in forma non dubbia da tutta una serie di sintomi e di rilevazioni indirette. Il processo di concentrazione industriale è stato quindi un altro elemento che ha agito in senso negativo per il credito bancario;

c) la crisi 1929-33 si era abbattuta con particolare durezza proprio nel settore delle piccole e medie imprese, che avevano minori capacità di resistenza e che, come si è visto, costituivano il più importante cliente delle banche. Così, il campo d'azione delle banche commerciali non solo tendeva a divenire più limitato sotto il processo di concentrazione industriale, ma si dimostrava anche molto pericoloso.

4. - Uno sguardo alla struttura finanziaria del complesso delle società americane può servire a chiarire altri punti. Il seguente prospetto precisa la composizione del lato passivo del bilancio del complesso delle società commerciali ed industriali nel 1940 (7):

Capitale e riserve 60%											
Debiti a breve 18%	<table border="0"> <tr> <td>debiti verso Ban-</td> <td rowspan="3">} prestiti diretti 93%</td> </tr> <tr> <td>che 17%</td> </tr> <tr> <td>« trade credit » (8)</td> </tr> <tr> <td>44%</td> <td rowspan="2">} acquisto titoli 7%</td> </tr> <tr> <td>altri debiti (9)</td> </tr> <tr> <td>39%</td> <td></td> </tr> </table>	debiti verso Ban-	} prestiti diretti 93%	che 17%	« trade credit » (8)	44%	} acquisto titoli 7%	altri debiti (9)	39%		
debiti verso Ban-	} prestiti diretti 93%										
che 17%											
« trade credit » (8)											
44%	} acquisto titoli 7%										
altri debiti (9)											
39%											
Debiti a lungo 22%	<table border="0"> <tr> <td>debiti verso ban-</td> <td rowspan="2">} prestiti diretti 53%</td> </tr> <tr> <td>che 16%</td> </tr> <tr> <td>debiti verso compa-</td> <td rowspan="2">} acquisto titoli 47%</td> </tr> <tr> <td>gnie di assic. 26%</td> </tr> <tr> <td>altri debiti (9)</td> <td></td> </tr> <tr> <td>58%</td> <td></td> </tr> </table>	debiti verso ban-	} prestiti diretti 53%	che 16%	debiti verso compa-	} acquisto titoli 47%	gnie di assic. 26%	altri debiti (9)		58%	
debiti verso ban-	} prestiti diretti 53%										
che 16%											
debiti verso compa-	} acquisto titoli 47%										
gnie di assic. 26%											
altri debiti (9)											
58%											

(5) Fatto il reddito nazionale uguale a cento si hanno, tra il 1920 e il 1940 i seguenti spostamenti: industrie manifatturiere, dal 25 al 18%; agricoltura, dal 17 all'8%; attività statale, dal 6 all'17%; imprese produttrici di servizi, dal 10 al 18%.

(6) L'attività statale viene finanziata, attraverso l'acquisto da parte delle banche di titoli di Stato; fa quindi aumentare gli « investments » ma non i « loans ».

(7) E' forse opportuna ripetere che le percentuali qui riportate, se sono indicative dell'ordine di grandezza del fenomeno, non escludono la possibilità di un largo margine di errore.

(8) Il « trade credit » è costituito dai crediti che le società si concedono reciprocamente, ed è generalmente connesso con operazioni di compra-vendita di prodotti.

(9) Gli « altri debiti » sono costituiti soprattutto da debiti verso il fisco (imposte dovute e non ancora pagate), verso compagnie di assicurazione per oneri sociali dovuti e non ancora pagati, verso gli azionisti, e verso prestatori occasionali.

Come può rilevarsi da tali dati, nel 1940 i capitali presi a prestito costituivano il 40% del totale di bilancio; in particolare il credito bancario ne costituiva meno del 7% (precisamente il 6,58%) ed era diviso in parti pressapoco uguali tra credito a breve (3,06%) e credito a lungo termine (3,52%); il « trade credit » ne costituiva il 7,92%; i debiti verso le compagnie di assicurazione il 5,72%, gli altri debiti il 19,78%.

Sorgono ora le domande: com'è cambiato, dal 1900 al 1940, il rapporto tra finanziamento interno (autofinanziamento) e finanziamento esterno (ricorso al mercato azionario, al credito bancario, ad altre forme di credito)? e, nell'importanza relativa delle fonti di finanziamento esterno, quali spostamenti si sono avuti? e a quali fattori imputare quest'evoluzione? I risultati a cui il volume giunge possono schematizzarsi come segue:

a) in genere è dato rilevare che i profitti non distribuiti (che costituiscono la fonte di gran lunga più importante dell'autofinanziamento) in periodi di notevole espansione degli affari si rivelano insufficienti a finanziare l'attività dell'azienda; insufficienza che tende a divenire più profonda mano a mano che il ritmo di espansione aumenta. Difatti nel ventennio 1900-1920, in cui il ritmo di espansione delle società americane fu, in media, sensibilmente superiore a quello avutosi nel 1920-30 e di molto superiore al tormentato periodo 1930-40, la necessità di ricorrere a fondi esterni è stata, in media, molto più forte che non negli anni successivi (10);

b) i fondi sociali (capitali più riserve) costituiscono la voce di gran lunga più importante del passivo delle società (11). Nonostante la frammentarietà delle statistiche e la difficoltà di tracciare una media, sembra che nel 1940 essi costituissero almeno il 60% del totale di bilancio. Ma ancora più difficile è esprimere un giudizio sulla questione che più interesserebbe, e cioè sul modo con cui questo rapporto è variato nel quarantennio sotto rassegna (12). Sembra comunque che nel periodo 1900-1920 il capitale sociale abbia mostrato una tendenza a diminuire in termini percentuali rispetto al complesso delle altre passività. A partire dal 1920, la corrente muta direzione. Sino al 1929 questo incremento nel rapporto fra capitale sociale e capitali presi a prestito è stato determinato da un più veloce ritmo di incremento del primo rispetto

(10) Ma non sembra che si possa parlare di un cambiamento di abitudini. Nel 1937, quando il ritmo di espansione delle società americane fu quasi uguale a quello del 1929, il ricorso alle fonti di finanziamento esterno fu sensibilmente maggiore. D'altra parte, la necessità per le imprese di ricorrere ampiamente a fondi esterni dopo la crisi del 1929-33, deriva anche, come è ovvio, dal fatto che i lunghi anni di depressione le avevano lasciate finanziariamente esauste.

(11) Il volume non manca di notare che la valutazione degli impianti fissi può essere più un riflesso di convenzioni contabili che della reale situazione finanziaria dell'azienda, e che questo elemento di arbitrarietà si riflette al passivo nella valutazione del capitale sociale; ma aggiunge: « Mentre, indubbiamente, i dati sugli impianti fissi e sul capitale sociale vanno interpretati con riserva, essi possono fornire utili indicazioni per quanto riguarda la necessità di prendere capitali a mutuo e particolarmente per quanto riguarda il credito bancario » (pag. 77).

(12) Dato il peso dei fondi propri in relazione al totale di bilancio, variazioni anche lievi in questo campo si riflettono con oscillazioni molto accentuate sulla consistenza dei fondi presi a prestito. Così, nell'ipotesi che il totale di bilancio di tutte le società americane rimanga invariato, una diminuzione, ad esempio, dal 60 al 53%, nei fondi propri se si riflettessero esclusivamente sul credito bancario, significherebbe un aumento di questo nella misura del 100%.

ai secondi, ed è un riflesso della vivace attività e dell'euforia che ha caratterizzato la vita della borsa in quegli anni di rosee prospettive e di eccessivi ottimismo. Con l'inizio della crisi del 1929 la tendenza si accentua ancora, a seguito della rapida contrazione dei capitali circolanti delle imprese, conseguente alla fortissima riduzione del giro di affari. Con il 1935 ha inizio una nuova inversione di corrente; ma essa, durante i pochi anni prebellici, non ha potuto che riguadagnare in piccola parte il terreno perduto nel quindicennio 1920-35;

c) quasi nessuna informazione l'indagine è riuscita a raccogliere sulla composizione e la struttura del « trade credit », e perciò a questo problema, di cui pure viene rilevata la grande importanza, vengono dedicati solamente alcuni cenni sommari. Ma dal 1920 in poi è chiaramente rilevabile una tendenza per questa forma di credito ad assumere un peso sempre maggiore nei bilanci delle società, specialmente delle più grandi. Ed anche questi finanziamenti a catena, a cui le società ricorrono in sempre maggior misura, non possono non ripercuotersi sfavorevolmente sulla domanda di credito bancario.

5. - Questi, schematicamente accennati, i principali fattori che hanno portato ad una riduzione del credito bancario. Resta ora da esaminare l'altro punto: il progressivo spostamento dal credito a breve al credito a medio termine, e, prima ancora, l'allontanamento della effettiva pratica bancaria dalla teoria « classica », che poneva al centro dell'attività delle banche lo sconto della cambiale commerciale.

In realtà, la cambiale-tratta ha sempre avuto un uso estremamente limitato negli Stati Uniti. Nei primi anni del 1900 l'attività commerciale delle banche americane era soprattutto concentrata nel finanziamento del commercio all'interno del Paese. Si trattava di venire incontro alle esigenze di liquidità dei grandi commercianti delle maggiori città che inviavano nei piccoli, numerosissimi centri di provincia i loro prodotti. Ora, il banchiere conosceva il commerciante all'ingrosso della sua città. La firma del piccolo acquirente disperso all'interno aggiungeva ben poco alla sicurezza dell'operazione; perciò la banca accordava generalmente il prestito al grossista dietro rilascio da parte di quest'ultimo di un « pagherò cambiario ». In tal modo, peraltro, si perdeva quello stretto contatto fra finanziamento bancario ed operazione commerciale, che si aveva con l'emissione e lo sconto della cambiale-tratta. « L'effettivo uso che i commercianti e gli industriali facevano dei prestiti loro accordati era molto diverso da quello che avrebbe dovuto essere in base alla teoria « classica » della banca. Il credito a breve termine veniva largamente usato per far fronte alle esigenze del capitale circolante come per finanziare l'acquisto di capitali fissi o per sopprimere ad improvvise esigenze finanziarie determinate dai motivi più vari, ecc. Era costumanza che ogni mutuatario, ad ogni fine di anno « rimettesse in ordine la casa » rimborsando tutti i suoi debiti alla banca, come prova della sua capacità di gestire l'azienda senza un costante ricorso a fondi esterni. Ma spesso quest'obiettivo era raggiunto ricorrendo temporaneamente a debiti da altre parti, e pertanto, stava solo a dimostrare l'abilità del mutuatario di potersi provvedere di fondi da più di una fonte. I prestiti commerciali non sarebbero mai diventati una voce degna di rilievo nei bilanci delle banche americane se effettivamente queste si fossero strettamente attenute al tipo di

self liquidating advances » (concessioni a liquidazione automatica) (pag. 132).

L'evoluzione della tecnica bancaria americana nella concessione di crediti è quindi innanzitutto il risultato di una maggior aderenza, anche da un punto di vista formale, ai reali fabbisogni della impresa. Ora l'esperienza ha dimostrato che, normalmente, l'esigenza di credito bancario da parte delle singole aziende è continua e non saltuaria, nel senso che non vi sono tra un rimborso ed una successiva erogazione intervalli di tempo più o meno lunghi durante i quali essa può fare a meno del sostegno bancario; ed, in secondo luogo, che una larga frazione di credito — una frazione molto più ampia di quanto le banche fossero ufficialmente disposte ad ammettere — serve per un periodo superiore ad un anno. Prima della crisi del 1929 le banche cercarono di andare incontro a questa duplice esigenza attraverso continui rinnovi dei prestiti a breve termine — vi era come una tacita intesa che il prestito alla scadenza sarebbe stato rinnovato — nonché attraverso forti acquisti di titoli industriali sul mercato aperto. Ma, dopo la crisi, esse trovarono un ambiente ben diverso: l'euforia del decennio precedente era completamente scomparsa; l'attività della Borsa, severamente regolata, si svolgeva su di un piano molto più modesto; l'intervento delle banche sul mercato finanziario, pure disciplinato da precise disposizioni di legge, si era ridotto a proporzioni molto limitate.

L'attività creditizia, allontanandosi dalle operazioni di mercato aperto, si concentrava quindi sempre più nella concessione di prestiti diretti, concordati tra prestatore e mutuatario, ma lo stato d'animo era molto diverso da quello precedente alla crisi; ed era molto recente il ricordo di quanto fosse riuscito pericoloso il gioco di mascherare crediti a medio e a lungo termine sotto una veste di crediti a breve.

In quest'atmosfera si sviluppano le nuove forme di credito; esse hanno un fondamento comune, il riconoscimento esplicito dell'uso del prestito e l'adeguamento della forma alla natura dell'operazione. Qui ci limitiamo a ricordare le principali tra le nuove forme di attività creditizia:

a) il finanziamento degli stocks nei magazzini di deposito, contro rilascio di titoli rappresentativi della merce (Financing Inventory on Field Warehouse Receipts);

b) la concessione di crediti contro consegna da parte della azienda dei contratti di vendita (Accounts Receivable Financing) (13);

c) il finanziamento degli impianti fissi attraverso la concessione di credito rateale (Financing Machinery and Equipment on Instalment Terms);

d) i prestiti a termine (term-loans), non legati ad un unico scopo, ma connessi con un piano generale di sviluppo e di risanamento dell'azienda, discusso tra banchiere e imprenditore.

« Tutte queste nuove forme di credito riconoscono esplicitamente ciò che il tradizionale prestito a breve termine riconosceva implicitamente, e cioè che la maggior parte del « business credit » serve per una durata superiore ad un anno. Questo ri-

(13) Questo genere di operazioni viene praticato su larga scala anche da organismi non bancari denominati « Commercial Financial Companies ». Va rilevato che quando il credito viene concesso, anziché in una fase intermedia del processo produttivo, nell'ultima fase, ad un negoziante che vende ai consumatori, quando cioè i contratti di vendita presentati alla società sono contratti firmati da consumatori, il credito si trasforma in credito al consumo. Le società che acquistano questi ultimi tipi di contratti costituiscono un tipo particolare di Commercial Finance Companies e vengono denominate Sale Finance Companies.

conoscimento è più aperto nei term-loans e nei prestiti rateali per il finanziamento degli impianti fissi, ma è anche presente nel finanziamento degli stocks nei magazzini di deposito e nel finanziamento dei contratti di vendita, nei quali il credito oscilla continuamente a seconda del valore dei documenti giustificativi (ricevute di deposito o contratti di vendita). Naturalmente, queste nuove forme di credito richiedono un più attento esame della richiesta, una più elaborata procedura, ed implicano una valutazione approfondita della azienda in funzionamento e delle sue prospettive di reddito » (pag. 149).

6. - Ma, che vi sia stato pure uno spostamento effettivo dalla richiesta di crediti a breve alla richiesta di crediti a medio e lungo termine, è indubbio. Questo spostamento è la conseguenza di un complesso di fattori che si possono riassumere nella crescente meccanizzazione dell'economia; in particolare nel sempre più largo uso di macchine da parte delle medie e piccole imprese; nel costante innalzamento del rapporto tra capitali impiegati e mano d'opera occupata che ha caratterizzato l'intero periodo sotto rassegna; nell'innalzamento del rapporto tra capitali fissi e capitali circolanti; nel peso sempre crescente che i beni durevoli — molto più costosi dei beni non durevoli — sono venuti ad assumere nel complesso dell'economia americana. Ora, mentre per le grandi imprese poteva essere relativamente facile ricorrere per queste esigenze a lungo termine al mercato finanziario, od attingere ai profitti non distribuiti, le medie e piccole imprese, che non sono in grado di offrire al pubblico quelle garanzie di sicurezza ritenute necessarie, che hanno in genere minori margini di profitto, dovevano per forza di cose rivolgersi alle banche. Sotto l'azione concomitante di questo complesso di forze, si può quindi comprendere come il finanziamento a medio e lungo termine delle medie e piccole imprese vada assorbendo una quota sempre maggiore dell'attività bancaria.

In questo settore dei crediti a medio e lungo termine, le banche commerciali si sono però trovate di fronte un pericoloso concorrente: le grandi società di assicurazione sulla vita. La crescente massa di risparmio nazionale che ad un certo momento ha cominciato ad affluire verso questi Istituti in connessione con il diffondersi delle pratiche assicurative, la liberalizzazione delle norme legislative che regolano l'impiego dei fondi da essi posseduti — determinata in notevole parte dalle pressioni esercitate dagli stessi Istituti in cerca di investimenti più redditizi che non i titoli di stato —, hanno reso possibile un loro crescente intervento sul mercato del credito. Tra compagnie di assicurazione e banche commerciali, è venuta lentamente ed automaticamente a fissarsi quasi una divisione di competenze: le prime provvedono soprattutto al finanziamento a medio e lungo termine dei maggiori complessi industriali, le seconde al finanziamento delle imprese di minori dimensioni. Ma, naturalmente, le banche hanno risentito in forma dura di questo massiccio intervento sul mercato del credito delle compagnie di assicurazione. Il prospetto n. 1 qui di seguito riportato è significativo al riguardo. Mentre dal 1930 al 1940 i business loans (a breve, medio e lungo termine) delle banche commerciali scendevano da 21,3 a 10,8 miliardi di dollari, i business loans (esclusivamente a medio e lungo termine) delle compagnie di assicurazione balzavano da 5,2 a 10,1 miliardi (14). Una

(14) Tra l'altro queste cifre stanno ancora una volta a dimostrare quanto sia stato forte, nel complesso, lo spostamento dai crediti a breve a quelli a medio e lungo termine.

posizione marginale occupano invece gli Istituti pubblici e le Commercial Finance Companies.

TAB. I

CONSISTENZA DEL "BUSINESS CREDIT", NEL 1930 E 1940
PER PRINCIPALI ISTITUTI FINANZIATORI

ENTE EROGATORE	1930		1940	
	millardi di dollari	%	millardi di dollari	%
Banche commerciali . . .	21,3	79,8	10,8	49,2
Società di assicurazione .	5,2	19,4	10,1	46,0
Istituti governativi . . .	—	—	0,7	3,0
Commercial Finance Companies	0,2	0,8	0,4	1,8
Totale	26,7	100	22,0	100

7. - Questa, per grandi linee, la situazione alla vigilia della seconda guerra mondiale (15). Il capitolo III (Riflessi della seconda guerra mondiale sul mercato del credito) rimane piuttosto estraneo all'economia generale del lavoro. Essi ricorda le variazioni avvenute sul mercato del credito durante il conflitto, le misure adottate perché il sistema bancario agevolasse al massimo lo sforzo bellico, i mutamenti verificatisi nei bilanci delle banche, i primi passi della riconversione; ma non contiene — e non può contenere dato il tempo in cui è stato scritto (1946) — un'analisi della situazione post-bellica, una descrizione della fisionomia del mercato del credito dopo la fine delle ostilità. L'analisi si disperde nella cronaca. Per questo suo carattere, come si accennava, esso fornisce ben pochi nuovi elementi di giudizio e di orientamento per il problema che qui interessa: il declino dell'attività bancaria nel settore del « credito commerciale ».

D'altro conto il compito di mettere in rilievo le modificazioni di struttura, i riflessi a più lunga scadenza provocati dalla guerra sul mercato del credito, enucleandoli dai riflessi immediati e momentanei, si presenta ancora estremamente arduo, data la brevità del tempo trascorso; e non può comunque rientrare nei limiti di questa nota. Qui ci limitiamo soltanto ad alcuni cenni di più immediata evidenza.

a) La Tabella 2 indica chiaramente il gonfiamento dei depositi bancari dal 1940 al 1945, la tendenza verso la liquidità (i depositi a vista aumentano molto di più dei depositi a tempo), la massiccia politica di investimento seguita (il portafoglio aumenta di ben il 348,8%); ed il rovesciamento della tendenza a partire da quella data, determinato essenzialmente dalla politica governativa tendente a ridurre la consistenza del debito pubblico. I prestiti bancari, invece, dal 1945 al 1948 hanno fatto un ulteriore balzo avanti, nella misura di quasi il 50%. Si tratta di un balzo eccezionale e senza precedenti nella storia bancaria

(15) Lo studio non tratta un problema che è stato pure oggetto di vivaci polemiche: e cioè se e in che misura le banche americane abbiano svolto nell'ultimo ventennio una politica conservatrice (che, poi non le ha salvate dalla catastrofe del 1929), ed abbiano in tal modo contribuito a frenare le forze espansionistiche dell'economia americana. Ma, comunque, anche in America, l'intervento dello Stato a sostegno dei settori più delicati si è dimostrato necessario (anche se non ha mai assunto proporzioni rilevanti); ed il volume non manca di mettere in rilievo questo punto.

degli Stati Uniti, ma, a quanto sembra, di breve durata. L'espansione degli impieghi si inserisce infatti come un aspetto particolare nel boom post-bellico e si esaurisce con l'esaurirsi dell'ondata inflazionistica (16).

b) La guerra aveva lasciato le imprese completamente prive di scorte, nella necessità di affrontare il processo di riconversione, sottoposte ad una do-

TAB. 2

PRINCIPALI VOCI DI BILANCIO DELLE BANCHE COMMERCIALI "ASSICURATE", (a) NEL DICEMBRE 1940, 1945 E GIUGNO 1948

VOCI DI BILANCIO	31 DIC. 1940		31 DIC. 1945		30 GIU. 1948	
	milioni di dollari	%	milioni di dollari	Variaz. % rispetto al dic. 1940	milioni di dollari	Variaz. % rispetto al dic. 1945
Depositi-Totale (b)	52.922	133,891	+ 153,0	124.909	- 6,7	
— a vista	37.000	104,015	+ 178,8	89.491	- 13,9	
— a tempo	15.589	29,876	+ 91,6	35.418	+ 18,5	
Impieghi-Totale (c)	22.855	29,023	+ 26,8	42.869	+ 47,7	
— business loans	10.669	13,719	+ 28,5	21.331	+ 55,4	
— altri tipi di prestiti	12.216	15,304	+ 25,2	21.538	+ 40,7	
Investimenti in Titoli pubblici	20.671	92,785	+ 348,8	68.924	- 25,7	

(a) Cioè con i depositi assicurati presso la Federal Deposit Insurance Corporation;

(b) Esclusi gli interbancari;

(c) Prestiti diretti e titoli non di Stato o di enti pubblici.

manda pressante da parte del mercato. Era quindi logico che gli investimenti raggiungessero in brevissimo tempo livelli record e che tutti i mezzi venissero utilizzati nel limite del possibile. La Tabella 3 precisa a questo proposito in che misura le imprese hanno attinto alle diverse fonti. Come può rilevarsi dalle cifre ivi riportate, esse sono ricorse in larga misura al sistema dell'autofinanziamento, che ha fornito la quota maggiore di capitali (il 62% nel 1946 e di 56% nel 1947): conseguenza questa, innanzitutto dei profitti eccezionalmente elevati (17) realizzati in quegli anni di alta congiuntura e di « domanda arretrata », ed, in secondo luogo, della massa dei titoli pubblici acquistata durante la guerra, e che venivano ora, almeno in parte, venduti. Si tratta quindi di un fenomeno strettamente legato alle caratteristiche del momento, e che può dirci poco quanto agli sviluppi futuri.

c) La borsa, nonostante che i capitali da essa forniti segnano una linea ascendente (nel 1948 sembra che abbia fornito alle imprese industriali e commerciali 5,5 miliardi di dollari) occupa una posizione relativamente modesta, soprattutto quando si ricordi il peso che il capitale azionario ha nei bilanci delle società americane. L'atonìa della borsa è tuttora uno dei problemi che più preoccupa il mondo degli affari statunitense. Di fronte all'euforia espansionistica ed inflazionistica di tutti gli

(16) I business loans in particolare, dopo l'espansione del 1946 e del 1947 hanno avuto nel 1948 un andamento pressoché stazionario e in questi ultimi mesi hanno registrato una tendenza, invero molto leggera, alla contrazione.

(17) I profitti non distribuiti delle società industriali e minerarie (escludendo quindi tutte le altre) che nel 1929 erano stati inferiori ai 2 miliardi, nel 1937 di circa mezzo miliardo, nel 1939 di 1 miliardo, nel 1946 sono balzati a quasi 4 miliardi e nel 1947 a 7 miliardi.

altri settori dell'economia, e nonostante i lauti dividendi distribuiti, il mercato finanziario è rimasto in questo dopo guerra molto calmo, ed anche piuttosto pesante. Il risparmio privato sembra preferire altre vie: i titoli pubblici, i depositi bancari e postali, le casse delle compagnie di assicurazione; alla ricerca di una sicurezza che non trova negli investimenti industriali diretti. La stampa economica e tecnica e gli ambienti interessati non perdono occasione per richiamare l'attenzione del governo e del pubblico su questa carenza di « venture capital », di capitale avventuroso, disposto ad affrontare un certo grado di rischio, e per mettere

TAB. 3

DISPONIBILITÀ FINANZIARIE ASSORBITE DAL COMPLESSO DELLE SOCIETÀ INDUSTRIALI E COMMERCIALI NEL 1946 E 1947

FONTE DI FINANZIAMENTO	1946		1947	
	millardi di dollari	%	millardi di dollari	%
Finanziamenti interni — Totale	18,8	62	14,9	56
— profitti non distribuiti ed accantonamenti per ammortamenti	10,4	38	14,4	54
— riduzione delle attività liquide	6,4	24	0,5	2
Finanziamenti esterni — Totale	10,2	38	11,6	44
— prestiti bancari	3,3	12	3,0	11
— ricorso al mercato finanziario	2,7	10	4,8	18
— «trade credit»	3,0	11	1,0	4
— imposte dovute e non pagate	—	—	2,3	9
— altre fonti	2,2	5	0,5	2
Totale generale	27,0	100	26,5	100

in rilievo i riflessi negativi che questa evoluzione può avere sullo sviluppo e sulla vitalità stessa dell'economia americana (18). Comunque, questa fisionomia della Borsa, che non può essere imputata a fattori precisi e contingenti, ma che sembra piuttosto essere il riflesso di un lento cambiamento di mentalità e di abitudini da parte del pubblico, si presenta oggi come uno degli elementi più interessanti da seguire per la comprensione dei futuri sviluppi del mercato del credito.

d) Le particolari condizioni del dopoguerra hanno avuto un riflesso sensibile anche sulla tecnica delle operazioni bancarie. Alcuni dati in merito possono ricavarsi da un'indagine eseguita fra il 1946 e il 1947 dal Federal Reserve Board (19). La tabella 4 precisa l'ammontare dei business loans in essere il 20 novembre 1946 — giorno a cui si

(18) V., per un esame di carattere generale e riassuntivo, sulla « Guaranty Survey », numero di marzo 1948 (pubblicata dalla Guaranty Trust Company of New York), l'articolo *The Shortage of Venture Capital*. Per ravvivare l'attività del mercato gli operatori invocano a gran voce una diminuzione della pressione fiscale connessa con le operazioni di borsa, probabilmente esagerando l'importanza di questo fattore.

(19) L'indagine si proponeva di chiarire la struttura e la composizione dei Business loans delle Banche commerciali. I risultati sono stati via via pubblicati in una serie di articoli sul Federal Reserve Bulletin (v. numeri di marzo, maggio, giugno e agosto 1947).

riferisce la rilevazione — ed indica la percentuale dei prestiti non garantiti e di quelli garantiti e, per questi ultimi, l'importanza relativa delle diverse forme di garanzia. Come può rilevarsi, oltre la metà (56%) dei « prestiti commerciali » in essere a quella data non era garantita. Per quanto non sia possibile istituire raffronti precisi con l'anteguerra, pure da diversi sintomi può dedursi che prima del conflitto la percentuale dei prestiti non garantiti fosse sensibilmente minore. Questo spostamento verso il tipo di prestito non garantito è un'altra conseguenza della relativa scarsità di capitali che ha caratterizzato il periodo postbellico: scarsità di capitali che ha risospinto verso le banche un certo numero di grandi imprese, a cui, in genere, si usa accordare crediti senza garanzia, ritenendosi sufficiente lo « standing » dell'azienda. Nella categoria « prestiti garantiti » il primo posto è occu-

TAB. 5

BUSINESS LOANS DELLE MEMBER BANKS (a)
AL 20 NOVEMBRE 1946 DISTINTI PER TIPO DI GARANZIA

PRESTITI	Millioni di dollari	%
non garantiti	7.438	56,1
garantiti	5.799	43,9
Totale	13.237	100
Tipo di garanzia		
— cambiali con firma sussidiaria	706	12,2
— scorte	1.195	20,6
— attrezzature industriali	706	12,2
— beni immobili	943	16,3
— titoli pubblici	1.075	18,3
— contratti di vendita	190	3,3
— polizze di assicurazione	148	2,6
— altre garanzie	836	14,6
Totale	5.799	100

(a) cioè associate al Sistema della Riserva Federale.

pato dai crediti garantiti dalle scorte (20%) ed il secondo da quelli garantiti da titoli pubblici (18%). Minore importanza hanno invece i prestiti garantiti dagli impianti industriali (12%), mentre quegli garantiti da contratti di vendita (3,5%) seguono a grande distanza. Il più largo uso in questo dopoguerra delle due forme di garanzie più sopra indicate, è facilmente spiegabile se si pensa che il boom postbellico è stato qualificato in larga parte come un boom di stocks e se si ricordano d'altro canto i forti acquisti di titoli pubblici effettuati dalle aziende durante il conflitto. Ma anche questi spostamenti, appunto perché legati alle condizioni del momento, sembrano avere un carattere, per lo meno in parte, temporaneo.

8. - Lo studio, come si è detto, si era proposto uno scopo preciso: cercare di dare una risposta alla domanda: è in atto una tendenza di declino nell'attività delle banche quali organismi erogatori

di credito commerciale? L'analisi condotta per 200 pagine del volume ha messo in luce un certo numero di fattori e di forze che condizionano, direttamente o indirettamente, l'ammontare e la natura del credito bancario. Alcuni di questi fattori sono di ordine generale (così il ritmo di espansione dell'attività economica, la violenza delle fluttuazioni cicliche, l'intensità del processo di concentrazione industriale, l'intervento dello Stato nella vita economica (20); ed il cercare di prevederne l'andamento è un problema che non solo esula totalmente dai limiti del volume sotto rassegna, ma che, per la massima parte, sfugge ad ogni analisi. Perciò lo studio non può che prospettare questa situazione, limitarsi a mettere in chiaro che variazioni in un determinato senso in questo campo avranno determinati riflessi sull'attività creditizia delle banche.

Ma la domanda sopra enunciata può essere posta in altri termini: nell'ipotesi che l'evoluzione delle forze sopra indicate e della politica governativa sia tale da non infirmare sensibilmente la richiesta di credito bancario, quali sviluppi si possono prospettare per l'attività creditizia delle banche? e cioè: anche ammesso che la struttura dell'economia e la politica economica non subiscano variazioni notevoli rispetto alla situazione presente, sono in opera delle forze che tendono a ridurre la richiesta di credito bancario da parte delle imprese, e a sostituirlo con altre forme di finanziamento? Così circoscritta, la domanda ha indubbiamente una validità più limitata, ma anche un senso più preciso. Come si è visto nelle pagine precedenti, alcuni fattori esistono che agiscono in questo senso: ricordiamo la propensione delle imprese ad autofinanziarsi, il peso crescente che il capitale azionario tende ad avere nel complesso di bilancio, l'estendersi del « trade credit ». Ma gli autori insistono qui su un punto, che considerano fondamentale della indagine, e cioè che il declino nella richiesta di credito bancario è stato in parte notevole il risultato del progressivo distacco tra la teoria bancaria, semplice quanto irrealista, e le multiformi effettive esigenze delle imprese. La « rivoluzione » nei principi e nella tecnica bancaria, messa in atto negli anni di ripresa dopo la crisi del 1929-33, costituisce un tentativo fatto dalle banche per rimettersi al passo con la situazione reale del mercato ed adeguarsi alle esigenze della clientela. Questo sforzo di adattamento può ritenersi, nel complesso, riuscito. « La discussione svolta nelle pagine precedenti ha dimostrato che la trasformazione nei principi e nella tecnica delle operazioni creditizie ha messo le banche in grado, durante gli anni della ripresa del decennio 1930-40, di svolgere un ruolo importante nel finanziamento dell'industria e del commercio. Quali che siano state le variazioni avvenute in quell'epoca nel rapporto tra business loans e altre attività, è chiaro che vi è stato una forte riviviscenza nella richiesta di credito bancario » (pag. 219). Dal canto loro, gli sviluppi del dopoguerra, per quello che possono significare come indici di una tendenza a lungo termine, confermano questa affermazione.

Nell'ambito di queste ipotesi, il volume si chiude con una nota di relativo ottimismo per l'avvenire delle banche: « l'attività delle banche, quali orga-

(20) In questi ultimi anni, com'è noto, è andato sempre più diffondendosi, anche in America, il sistema di accordare la garanzia statale ad un crescente numero di categorie di prestiti (il cosiddetto « Dual Debt System »). Questa pratica tende a svuotare la funzione della Banca, portandola su di un piano puramente esecutivo ed amministrativo e trasferendo allo Stato, assieme al rischio, la valutazione dell'operazione e la decisione definitiva in merito.

nismi erogatori di « credito commerciale », potrebbe senza dubbio segnare una rapida parabola discendente se le banche si ostinassero ad attenersi ai criteri ed alla tecnica adoperati nei primi trenta anni del secolo. Ma i recenti sviluppi forniscono convincenti prove che se esse cureranno quegli adattamenti che rientrano nei limiti delle loro facoltà, e se il complesso delle norme che disciplinano l'attività bancaria sarà tale da indurle ad affrontare un certo grado di rischio (21), non vi sarà un declino nella richiesta di credito bancario ».

CARLO ZACCARIA

Publicazioni bancarie inglesi.

- R. S. SAYERS, *Modern Banking*, II Ed., Oxford University Press, London, 1947, pp. 308.
 THE INSTITUTE OF BANKERS, *Current Financial Problems and the City of London*, Europa Publ. Ltd., London, 1949, pp. 219.
 W. J. THORNE, *Banking*, Oxford University Press, London, 1948, pp. 165.
 H. C. F. HOLGATE, *English Bank Accounting*, Staples Press Ltd., London, 1948, pp. 148.

1. - La seconda edizione del « *Modern Banking* » del prof. Sayers — apparsa nel 1947 e già ristampata nel 1948 — non ha sostanziali innovazioni rispetto alla prima del 1938, il cui successo era stato sottolineato da cinque ristampe in pochi anni. Lo stesso A. — come già aveva illustrato nella prefazione del novembre 1937 gli intenti e i limiti del suo lavoro — così nella premessa alla nuova edizione avverte dei canti risultati della revisione. Nessuna modifica nel piano dell'opera, che segue lo stesso svolgimento e ritiene l'originaria ripartizione e distribuzione delle materie; solo il capitolo ottavo sull'evoluzione dei sistemi monetari internazionali è stato ampliato con un'integrazione sul sistema di Bretton Woods; e viceversa è stato soppresso il quattordicesimo che impostava brevemente il problema della nazionalizzazione nel settore bancario e chiudeva il volume quasi come appendice slegata forse dalla sostanza dell'opera ma giustificata dalle discussioni del periodo di composizione. Pochi anche gli aggiornamenti, ristretti alle innovazioni permanenti sia legislative (Currency and Bank Notes Act del 1939 e nazionalizzazione 1946 della Banca d'Inghilterra) che della prassi (ovviamente inglese), e sempre condensati nel testo o in brevissime note. E scarse le alterazioni d'ordine teorico; le più importanti riguardano il problema dell'influenza del sistema monetario sull'attività economica in merito al quale l'A., con piccoli mutamenti, ha spostato il peso della trattazione verso l'opinione che il sistema monetario « sia prevalentemente passivo, sebbene, se mai regolato, possa dar luogo a gravi perturbamenti ».

I pregi dell'opera rimangono quindi quelli originari, ma tuttora vivi e impregiudicati dagli sviluppi dell'ultimo decennio. Gli è che il lavoro del Sayers, se mancava della « completezza » dei manuali quanto all'esame degli sviluppi storici e ai particolari morfologici delle organizzazioni bancarie, ne evitava però anche i maggiori pericoli di caducità e banalità; e volutamente rinunciava all'abbondanza dei contorni per offrire un'analisi su

(21) Il volume sottolinea infatti che « una considerevole frazione di credito bancario (soprattutto il credito a medio e lungo termine concesso alle imprese di medie e piccole dimensioni) continuerà ad essere notevolmente rischioso ».

elementi fondamentali scelti e coordinati secondo una penetrante maturazione personale e tradotti in termini di chiara semplicità. Onde il volume è sempre tra i più idonei a « portare il lettore dalle nozioni elementari al cuore della materia »; e, se anche impostato per lo più sulle istituzioni e sulla esperienza inglesi (con acuti raffronti con l'esperienza americana, che l'A. ha approfondito da ultimo in un volumetto recensito poco addietro in questa stessa Rivista), non ha meno interesse in un paese — come il nostro — che purtroppo manca di « moderne » trattazioni del genere, preziose per chi inizia ma fonti di utili chiarimenti e convalide anche per gli esperti.

2. - Nel volume « *Problemi finanziari attuali e la City di Londra* » l'Institute of Bankers ha raccolto una serie di conferenze tenute nel settembre 1948 alla Scuola estiva internazionale da esso organizzata ad Oxford.

Oggetto di questo primo convegno: un'illustrazione — entro il quadro di certi problemi di fondo — della City di Londra nelle sue istituzioni tradizionali e nelle sue posizioni attuali, indebolite, sì, da due guerre, ma tenacemente resistenti. Data la diversità di « livello » dei vari argomenti e la difformità di interessi dei singoli conferenzieri, il contenuto del volume è di valore diseguale, con alteranze di contributi rigorosamente condotti e di conversazioni informative.

Per materia, le lezioni si possono classificare in tre gruppi.

Innanzitutto, contributi su problemi generali: « Aspetti generali nella politica delle Banche Centrali » del prof. Sayers; « La posizione finanziaria della Gran Bretagna e la bilancia dei pagamenti » del prof. Harrod; « La politica monetaria inglese » di W. F. Crick; « L'area della sterlina » di Sir H. Clay; « Le organizzazioni bancarie internazionali » di P. Bareaux. Incisive le osservazioni del prof. Sayers, che sottolinea le necessità evolutive dell'« arte » della Banca Centrale e la necessaria varietà dei suoi strumenti a seconda degli ambienti storici. Sull'esemplificazione degli sviluppi specifici degli ultimi trent'anni negli Stati Uniti e in Inghilterra (da azione sul credito commerciale con controllo della quantità e del prezzo, a interventi stabilizzatori del mercato dei titoli pubblici, a politica « selettiva » o « qualitativa »), l'A. innesta una spregiudicata considerazione prospettiva delle responsabilità e della tecnica della Banca Centrale. Qualunque siano i compiti di una Banca Centrale — e la sua parte è destinata ad essere notevole nell'opera di controllo dei moderni indirizzi —, va evitata ogni mentalità di standardizzazione. La Banca Centrale deve cercare di operare su « punti particolarmente sensibili per il processo causativo dell'attività economica », punti che mutano con il mutare della struttura economica, nel tempo e nello spazio, e possono essere via via i più svariati: mercato dei cambi, mercato dell'oro, credito per la produzione primaria, saggio d'interesse, credito commerciale, prestiti all'estero, speculazione di borsa, credito al consumo etc. « I reggitori delle Banche centrali devono essere pronti a sviluppare nuove tecniche adatte a situazioni nuove. Ero solito sentire ripetere che il conservatorismo è una grande virtù in una Banca centrale. Io penso che possa essere un vizio e che le due grandi virtù per essa siano la percettibilità e la versatilità ».

Le brevi osservazioni del prof. Harrod condensano la nota tesi del suo « *Are These Hardships Necessary?* » (v. recensione in questa Rivista, 1948 P. 229) aggiornata con gli sviluppi della politica disinflazionistica di Cripps. Posto che il bilancio

esterno di un paese è il riflesso del bilancio interno e richiamati gli aspetti schematici di ambedue i bilanci per l'Inghilterra, l'A. riaffermava che la ricostruzione dell'equilibrio esterno inglese aveva per condizione un riaggiustamento della politica interna, con riduzione di spese da ottenersi, più che con ulteriori restrizioni nei consumi, con riduzioni negli investimenti capitali. E sosteneva che il nuovo indirizzo di Cripps al riguardo dovesse essere accentuato con differimento degli impianti differibili. Questa insistenza dell'A. ancora nel settembre 1948 potrebbe sembrare fuori tempo; egli avvertiva però — con il suo vigile realismo — che « fra non molto tempo la situazione può cambiare. Noi dovremmo già pensare in termini dell'imminente recessione... e prepararci ad aggiornare rapidamente la nostra politica. E' proprio questa un'ulteriore ragione per rimandare tutti i lavori capitali rinviabili. Avremo così il doppio vantaggio di ricostruire più rapidamente la solvibilità del paese e di disporre di possibilità di dar lavoro quando la crisi inevitabilmente minaccerà ».

Nitida anche la riesposizione del Crick dell'evoluzione della politica monetaria inglese da strumento primario per influenzare il funzionamento di un'economia liberamente articolata a strumento subordinato nella direzione di un'economia controllata, imperniata principalmente su un sistema di controlli diretti e fisici.

Un secondo gruppo di quattro conferenze tratta propriamente dell'organizzazione della City, delle sue istituzioni e dello Stock Exchange: rapido excursus elementare che non aggiunge in genere se non qualche dato d'aggiornamento alla ricca bibliografia esistente. Degno di nota è, peraltro, lo scritto del King, l'Editor del *The Banker*, sul « *Mercato londinese dello sconto* » per organicità e perspicuità di svolgimento; il settore forse più tipico della City vi è illustrato, su basi d'attualità, con la sicurezza dell'esperto (al King si deve un'ottima « Storia del mercato londinese dello sconto »), e con conclusioni, quanto al dibattuto problema del futuro delle Case di sconto, più aperte alla fiducia che non gli interessanti accenni dubitativi del Sayers di « *Modern Banking* » (p. 64 e segg.).

Un terzo gruppo di tre conferenze riguarda aspetti tecnici della gestione di una Banca inglese. Interessante per il lettore straniero è la precisa illustrazione fatta da R. W. Jones delle premesse, degli sviluppi e dei compiti di quei « *dipartimenti fiduciari* » (Trustee Departments) che sono venuti integrando l'attività propriamente bancaria nel campo dei servizi e delle gestioni fiduciarie.

Chiude un'utile e aggiornata bibliografia bancaria dovuta alla direttrice della biblioteca dell'Istituto dei banchieri.

3. - I due volumetti del Thorne e del Holgate appartengono al tipo delle pubblicazioni elementari, schematiche, con intenti informativi; il primo, « *Nozioni bancarie* » delinea gli sviluppi del sistema bancario inglese e alcuni aspetti salienti della situazione attuale; il secondo tratta concisamente delle pratiche contabili delle Banche inglesi, e dei relativi sistemi di controllo, con corredo di formulario e richiami delle norme giuridiche fondamentali.

I. C.

Publicazioni anglosassoni di diritto bancario.

WILBERT WARD e HENRY HARFIELD, *Bank Credits and Acceptances*, 3^a ed. The Ronald Press Co., 1948, pp. 243.

In questo volume sono esposti con grande chiarezza i lineamenti, secondo la prassi ed il diritto

nordamericani, delle varie operazioni bancarie « su documenti », connesse con il commercio interno ed internazionale. Dopo alcuni capitoli, in cui vengono riassunti in modo schematico, ma efficace, i diversi tipi di intervento della banca mediante crediti documentari, nonché descritti i documenti rispetto ai quali normalmente le operazioni stesse vengono attuate, gli AA. dedicano interessanti osservazioni al dovere della banca di esaminare i documenti secondo le regole uniformi (art. 10). Dovere che ha un suo limite nel principio, riconosciuto anche nella giurisprudenza nordamericana, secondo il quale «banks deal with documents not with goods». Non mancano, peraltro, dubbi in merito alla ampiezza del dovere della banca di riscontrare la regolarità formale dei documenti, e si indica come in corso di evoluzione giurisprudenziale la regola per cui deve esservi rigida conformità tra i documenti e le condizioni, indicate nelle lettere di credito, specie in considerazione dell'impossibilità per la banca di riscontrare i termini di tecnica mercantile, contenuti eventualmente nei documenti stessi. Particolarmente interessante sembra in proposito il recente caso *Dixen Irmaos e Cia Ltda. v. Chase National Bank* 144 F. 2 d 759 (1944) per il quale la consuetudine può giustificare le deviazioni della regola predetta. Nel caso specifico si ritiene che avesse bene operato la banca la quale aveva effettuato il pagamento contro fidejussione bancaria, anziché contro la presentazione del completo gioco della polizza di carico, e si conclude, pertanto, che la banca ordinante non poteva disconoscere tale operato, in forza di una consuetudine bancaria legittimante l'accoglimento di fidejussioni del genere, in luogo dei documenti non presenti. La preoccupazione degli AA. è, peraltro, quella di delimitare, in casi del genere, la preminenza, rispetto alle regole uniformi, alla sola consuetudine bancaria escludendo invece la consuetudine commerciale. Distinzione che appare, invero, in questa materia, un poco artificiosa. Gli AA. dedicano pure pagine interessanti alla valutazione di un recente caso inglese *Rayner e Co. Ltd. v. Hambros Bank* (1943) 1 K. B. 37, ove fu ritenuto che la banca ordinante il credito può legittimamente rifiutarsi di pagare al beneficiario quando riscontri una divergenza tra la terminologia usata nella lettera di credito per indicare la merce, e la terminologia in proposito impiegata nella polizza di carico. Gli AA. americani tendono a generalizzare il principio, posto a base del caso concreto e non è loro difficile mettere in rilievo gli inconvenienti che ne deriverebbero rispetto alla vita dei traffici. Rilevo, a tale proposito, che lo Hunter, in *Journal of the Institute of Bankers* 1948, 781 ha contrastato tale generalizzazione, in quanto il giudice inglese ha ritenuto, con riferimento a quel caso concreto, che la banca non fosse tenuta a conoscere la corrispondenza, nella terminologia tecnico-commerciale, tra l'una e l'altra espressione. Più precisamente il MCGRAH, in *The Banker*, 1940, p. 47, ha espresso il punto di vista inglese, il quale si concreta nella negazione del valore delle regole uniformi per i crediti documentari e, in particolare, del disposto dell'art. 33 su cui il WARD e lo HARMFIELD richiamano giustamente l'attenzione. Al quale proposito, peraltro, va osservato che anche l'art. 33 conferisce alle banche una certa latitudine di poteri nella valutazione della corrispondenza dei termini, usati per descrivere la merce nella lettera di credito e nei documenti di spedizione. Sotto questo profilo, quindi, è forse troppo rigida la presa di posizione degli scrittori americani, mentre sostanzialmente ingiustificato appare lo scetticismo degli inglesi circa la flessibilità delle norme, contenute nelle regole

uniformi, e in particolare negli art. 10 e 33 cit. Tale sfiducia è dovuta, a mio avviso, soprattutto alla particolare mentalità britannica, incapace di attuare la norma scritta al di là dei precisi termini letterali della norma stessa, specie se quest'ultima conferisce ad un soggetto un certo ambito di poteri discrezionali nell'atteggiare il proprio comportamento. Gli americani, invece sottolineano in un apposito capitolo l'utilità e l'importanza delle regole uniformi. Del resto, per comprendere bene la mentalità giuridica e tecnico-bancaria anglosassoni, è utile leggere un articolo, apparso sul *The Bankers Magazine* 1948, 23 seg., ove è confrontata la prassi degli Stati Uniti con quella britannica, in materia di crediti documentari. Se è vero che le differenze sostanziali tra le regole uniformi in materia e la consuetudine e la *case law* anglosassoni sono più sensibili nei particolari che non nelle regole fondamentali, ciò che differisce profondamente nell'uno e nell'altro ordinamento è, da un lato, la tendenza statunitense al raggiungimento di principi fissi, validi ed accettabili nel più gran numero di Paesi, dall'altro la tendenza britannica a seguire più che principi propri, una propria *forma mentis* nell'interpretazione e nella applicazione delle norme consuetudinarie commerciali e, in special modo, bancarie.

Un interessante *excursus* è pure dedicato alla «legittimità» od alla «correttezza» delle fidejussioni bancarie (es. per ritiro delle merci senza polizza di carico). La tendenza giurisprudenziale nordamericana è nel senso di considerare «scorretta» tecnicamente ma non illegale la prestazione di fidejussioni da parte della banca, quando la banca stessa non entra nell'operazione su documenti, a meno che tale forma di credito non sia prevista dallo statuto della banca. Si ripete, infatti, che la banca può «lend its money but may not lend its credit». Del resto anche le operazioni su documenti parvero a taluno esulare dalle operazioni bancarie tipiche, ed in proposito è riportato un interessante studio del Llewellyn in senso contrario, nel quale è ribadita l'importanza e il significato puramente e strettamente bancario rispetto alle operazioni su documenti.

Gli aspetti tecnici e giuridici essenziali dei crediti di accettazione sono, quindi, esaminati con diligenza e con riferimento a particolari interessanti anche per la pratica italiana. Ricordo, tra le altre, la questione relativa al diritto del trattario di rifiutare il pagamento delle tratte, anche se accettate, o di ottenere il rimborso delle somme già pagate quando risulti che i documenti che l'accompagnano sono falsi. Tanto nel diritto inglese quanto nel diritto nordamericano si discute se il possessore in buona fede della tratta possa pretendere il pagamento della stessa, indipendentemente dalla genuinità o meno dei documenti indicati nella apertura di credito, ed è questa l'opinione del FINKELSTEIN e degli AA., oppure se il trattario possa opporre al portatore stesso i vizi dei documenti, ed è la tesi del THAYER. Gli uni, quindi, insistono sulla astrattezza della obbliegenza cambiaria, gli altri sul nesso di causalità che corre tra la tratta e il credito documentario. Anche nei diritti del ceppo anglosassone sembra ora prevalere la tesi della indipendenza della obbligazione cambiaria dalla causa, pur in ipotesi del genere, ma va tenuto presente che la questione è stata ed è ancora discussa.

Non manca un sobrio esame delle conseguenze dell'insolvenza e del fallimento della banca emittente sulle lettere di credito con considerazioni che

rivestono notevole rilievo per la vita internazionale dei traffici.

Libro, dunque, assai utile per orientare il banchiere sul difficile terreno della tecnica e del diritto nordamericano, relativi alle operazioni su documenti.

G. A. MICHELI

CLIVE M. SCHMITTHOFF, *The export trade, a manual of law and practice*, London, Stevens e Sons, Ltd., 1948, pp. 393.

Ecco un altro libro nel quale in una forma elementare chiara e precisa è esposta la complessa materia del commercio con l'estero, sotto il profilo tecnico mercantile e bancario, nonché sotto quello giuridico. La prima parte è dedicata alla vendita all'estero; sono descritte le principali clausole (Fob. Cif. ecc.), apposte alla vendita, è impostato con chiarezza il problema relativo alla conoscenza da parte del compratore delle condizioni generali del contratto, alla prova del contratto, all'esecuzione di esso, sono delineate le norme relative al diritto del venditore, quando il compratore non adempie alla propria obbligazione, sulla «commercial frustration» (impossibilità della prestazione, forza maggiore...), nonché i principi in tema di diritto internazionale privato. A quest'ultimo proposito il S. riassume i risultati, esposti in suo più ampio manuale di diritto internazionale privato. Potrà essere utile anche per il pratico italiano sapere che secondo la *case law* esiste una presunzione, che può essere vinta da prova contraria, secondo la quale un contratto è retto dal diritto del luogo in cui esso è stato concluso, intendendosi come luogo di conclusione di un contratto fra persone distanti quello dove è prestata l'accettazione, onde il giudice inglese in mancanza di diverse pattuizioni considererà retto dalla legge inglese quel contratto di vendita che risulti formato dalla proposta di un venditore italiano, effettuata in Italia e l'accettazione di un compratore inglese prestata in Gran Bretagna. E' stata pure formulata la presunzione, sempre relativa, in base alla quale se il luogo di esecuzione del contratto non è identico a quello della sua conclusione, si applica il diritto vigente nel primo, per quanto attiene alla esecuzione del contratto stesso, nonché la presunzione per cui se nel contratto è stata introdotta la clausola arbitrale (alla *London Chamber of Commerce*) il contratto medesimo si intende retto dalla legge ove l'arbitrato deve essere fatto.

Una seconda parte il S. dedica alle rappresentanze commerciali all'estero. Vengono così esaminati in forma compendiosa ma sempre efficace e precisa, con riferimenti dottrinali e giurisprudenziali, i contratti di vendita con esclusiva, di commissione, i contratti di lavoro nelle dipendenze all'estero, le società affiliate all'estero, i «joint export organisations», le questioni relative alla doppia esposizione.

La terza parte tratta del finanziamento dell'esportazione, e sono quindi esaminati brevemente i mezzi di pagamento disposti direttamente dal compratore, l'intervento delle banche, le c.d. «export credits guarantees» in base all'*Export Guarantees Act 1939* che coprono rischi non previsti dal *Board of Trade*, le assicurazioni ordinarie, il trasporto per aria e per mare, la protezione all'estero di brevetti e marchi di fabbrica, l'arbitrato e i rimedi giurisdizionali.

Una quarta parte, infine, è dedicata alla disciplina pubblicistica dell'esportazione: vi sono esposte le

norme sulle licenze di esportazione, sul controllo dei cambi, sulle dogane, sulla «purchase tax» (tassa scambi). Il volume, così utile nella sua istituzionale e completa esposizione della materia, riporta infine il testo di alcune norme nonché una ricca raccolta di indirizzi di uffici di enti pubblici e privati connessi con il commercio di esportazione.

G. A. MICHELI

Interpretazioni e divulgazioni Keynesiane

E. VICTOR MORGAN, *The conquest of Unemployment*, Sampson Low, Marston & C. Ltd., London, 1947, pp. 182.

Nell'intento di giovare a chi, sprovvisto di particolare preparazione economica, desidera tuttavia acquistare qualche conoscenza sul modo in cui il fenomeno della disoccupazione viene spiegato in sede dottrinale ed affrontato in sede di politica economica, il prof. Morgan ha redatto questo volume, inteso a «delineare in termini accessibili conclusioni ed orientamenti di pensiero accettati attualmente da un largo numero di economisti». Libro di carattere divulgativo, dunque, ma degno di un autore in possesso di una lunga esperienza d'insegnamento, fornito di apprezzate doti di studioso (attestate particolarmente dai suoi precedenti contributi) e favorito infine da una chiarezza espositiva veramente notevole. Obiettare, in base alla nota affermazione del Voltaire, che la chiarezza è in stretto rapporto con la scarsa profondità della trattazione sarebbe poco pertinente, qualora - come pare fondato - in un libro debba ricercarsi ciò che esso si propone di essere e non ciò che si vorrebbe esso fosse. Sembra invece pertinente chiedersi se l'Autore - una volta ammesso di non aver avuto la pretesa di avanzare nuove scoperte, ma di aver voluto basare il suo scritto sull'opera del Keynes riconoscendo «l'immenso debito» dovutogli da ogni economista moderno - abbia effettivamente esposto l'essenza del pensiero keynesiano, in termini semplificati ma con intrinseca fedeltà, o se non ne abbia in realtà offerta una versione edulcorata ed adattata alla complicata psicologia del risparmiatore timido. La risposta implica, naturalmente, una decisione su quel che deve intendersi per «fedeltà» al pensiero keynesiano: e si tratta di questione non semplice.

Viene alla mente la pagina in cui Seymour Harris, dopo aver descritto il fervore religioso suscitato dalla *rivoluzione* keynesiana, passa ad illustrare «la lotta per la successione apostolica» tra l'ala guidata dall'apostolo Beveridge (che propugna la socializzazione della domanda e l'economia dei controlli) e quello condotta dall'apostolo Polanyi (per cui il sistema keynesiano sarebbe compatibile con il più completo lasciar fare). Nel mezzo, la gran massa dei gruppi favorevoli alle soluzioni compromissorie di un capitalismo liberato da crescenti deturpatrici, rinvigorito con opportuni controlli sulla moneta, l'interesse, gli investimenti, ma basato pur sempre sulle fondamentali libertà del consumatore e sulla conservazione dell'incentivo - profitto. In realtà, questa descrizione, per quanto pittoresca, è abbondantemente semplificata poiché i problemi lasciati aperti dalla successione keynesiana sono ancora più complessi. Vi è anche da tener conto della schiera di coloro che, preoccupati della mancanza di una formulazione rigorosa e completa del contenuto della Teoria Generale, cercano di tradurla in un sistema formale chiuso, come se grafici e formule potessero sostituirsi alla intuizione ge-

niale e come se il significato essenziale dell'opera non fosse precisamente quello di aver segnato la fine dei sistemi chiusi in economia. Vi è infine, clamorosa ed assordante, la schiera dei convertiti di fresco, dei neofiti e dei missionari divulgatori del verbo in paesi sinora scarsamente conquistati, come potrebbe essere anche il nostro. L'attività degli appartenenti a questa schiera è la più preoccupante poiché non di rado, le condizioni del paese da convertire aiutando, essi non si peritano a contrabbandare, con etichetta keynesiana, idee e tesi utili a determinati gruppi ed interessi industriali. In tal caso non può parlarsi di fedeltà ad un pensiero che fu consapevole della forza degli interessi pre-costituiti ma ad essi tenacemente avverso, e si è sul terreno dell'aperta eresia che non manca mai di prodursi in seno ad ogni rivelazione che si rispetti.

Il Morgan non merita di tali addebiti. Egli appartiene al gruppo dei fautori delle soluzioni compromissorie, privo di illusioni sulle tare del capitalismo (fra cui, ovviamente, la persistente disoccupazione di massa costituisce quella che potrebbe riuscire fatale), ma convinto, o fiducioso, che esso potrà sopravvivere con una attiva politica di intervento governativo diretta a contenere fluttuazioni troppo ampie nella domanda effettiva; quella cioè idonea a tradursi in spendita in quanto sostenuta da adeguata disponibilità di potere di acquisto.

Il lettore viene pertanto reso edotto del significato da attribuire al reddito materiale di una collettività e della tecnica da seguirsi nella sua misurazione secondo i criteri convenzionali adottati nei libri bianchi inglesi; è convenientemente istruito sulle possibilità di sfasamenti tra ritmo di spesa (in beni capitali oltre che di consumo) e ritmo di risparmio, in conseguenza dei quali la domanda globale della collettività può dimostrarsi insufficiente a mantenere la produzione al livello necessario alla occupazione pressochè completa dei fattori disponibili; ed è infine posto di fronte alle alternative aperte per il mantenimento di un livello elevato e stabile di occupazione attraverso l'adeguamento del flusso di domanda effettiva al valore della produzione corrente.

L'Autore ritiene, per suo conto, che l'assenza di disoccupazione - considerata come il pregio maggiore di una economia organizzata su basi socialiste - possa conseguirsi per vie che consentano al tempo stesso di conservare i vantaggi caratteristici di una economia basata sulla impresa privata; che, a tal fine, lo strumento fiscale possa essere adoperato con notevole incisività senza peraltro distruggere lo spirito di iniziativa; che attenuazioni ragguardevoli nella disuguaglianza nei redditi e nelle opportunità siano realizzabili (concorrendo ad espandere il consumo, ove necessario) senza che tuttavia ne sia scoraggiato l'incentivo al risparmio; che la manipolazione dei tassi di interesse possa servire ad influenzare nel senso adatto il volume degli investimenti senza peraltro giungere necessariamente all'eutanasia del rentier; e che - a dir tutto in breve - disoccupazione e sperequata disuguaglianza nel possesso della ricchezza (difetti fondamentali e fra loro collegati di una società capitalistica) possano essere vittoriosamente combattuti sino a pervenire alla conquista di un livello stabile di elevata occupazione (associato ad una più perequata distribuzione della ricchezza) mantenendo nel contempo «la competizione per il profitto privato che promuove l'uso efficiente del capitale a vantaggio del pubblico» e «il sensibile e potente meccanismo del mercato che registra i molteplici desideri del consumatore e distribuisce i mezzi ed il lavoro di-

sponibili nelle direzioni adatte all'ottenimento di ciò che i consumatori effettivamente vogliono».

In tal modo il lettore è condotto alla conclusione confortante che il sistema economico in cui egli vive, malgrado qualche serio inconveniente, superabile tuttavia ove lo si voglia, è pur sempre il migliore dei sistemi possibili; ed «il vino generoso della keynesiana teoria della occupazione - a dirla con la Robinson - risulta alla fine trasmutato nel latte innocuo della ortodossia economica».

F. C.

L'iniziativa privata nell'assistenza sociale.

LORD BEVERIDGE, *Voluntary Action, a Report on Methods of Social Advance*, G. Allen and Unwin Ltd., London, 1948, pp. 420.

Questa terza relazione di Lord Beveridge sui metodi per il progresso sociale che segue al «Report on Social Insurance and Allied Services» del 1942 e al «Report on Full Employment in a Free Society» del 1944, copre quel campo che le prime due, occupandosi dei doveri dello Stato, non avevano toccato: l'azione privata e volontaria. E' un campo che, nella valutazione dell'Autore, non viene posto al di sotto dell'altro. Già nella nota prima relazione, che gettò le basi del «Piano Beveridge», i limiti di ciascuna sfera d'azione erano chiaramente segnati. «L'assistenza sociale deve essere realizzata in cooperazione tra lo Stato e l'individuo. Lo Stato dovrà assicurarla con servizi e contributi, ma non dovrà, nell'organizzarla, soffocare incentivi, opportunità, responsabilità; nello stabilire un minimo nazionale, lascerà libero campo all'azione volontaria di ciascun individuo di provvedere al di sopra di quel minimo per sé e per la sua famiglia». L'aggettivo «volontario» adoperato in tale senso è andato acquistando un significato particolare, tipicamente inglese. Tanto che una recente pubblicazione in materia del Nuffield College di Oxford (1) ha sentito il bisogno di fissarne una definizione precisa. Applicato a gruppi e a individui della generazione passata che svolgessero una qualsiasi attività a scopo benefico, «volontario» equivaleva in sostanza a «non pagato», con un indubbio sapore filantropico; oggi ha il significato di «non soggetto a controllo esterno», indipendentemente dal fatto che l'istituzione cui viene applicata tale qualifica paghi o no chi lavora per essa.

Questo porre l'accento sull'indipendenza e spontaneità di vita di tali istituzioni risponde in pieno al gusto inglese per l'iniziativa privata. In tal modo ci spieghiamo non solo la fioritura, nel fertile secolo XIX, di innumerevoli organizzazioni di mutuo soccorso, quali le varie Friendly Societies, Trade Unions, Social Clubs, Building e Housing Societies, Cooperative Societies, Voluntary Hospitals ecc., ma anche l'interesse da esse suscitato nell'opinione pubblica, testimoniato da una copiosa letteratura in materia di cui la relazione del Beveridge è l'esempio più autorevole, per la competenza dell'autore, ma non forse il più vasto ed esauriente.

Il suo studio è infatti soprattutto una rassegna delle «Friendly Societies» che corrispondono al primo dei due grandi rami, Mutuo Soccorso e Filantropia, in cui si dividono le attività sociali. Sorte fin dal XVII e XVIII secolo e rapidamente spar-

(1) «*Voluntary Social Services*», a cura di A. F. C. Reynolds, London, Oxford, 1945.

sesi per tutto il Regno Unito, fiorentissime anche oggi, queste «società amicali» non sembrano aver esaurito il loro compito nonostante il recente vigoroso espandersi della politica sociale governativa. I tre germi che ne determinarono la nascita — desiderio di assistenza in caso di malattia, di esequie dignitose in caso di morte, e di una somma extra il guadagno quotidiano su cui contare all'occorrenza — ne hanno conformato l'evolversi in specie diverse. Tutte ad ogni modo conservano la fisionomia generale di associazioni volontarie, nate da un sentimento di solidarietà umana, che raccogliendo periodici contributi dai propri membri, ne assicurano l'assistenza in caso di bisogno. Qualche dato sulla loro consistenza numerica e finanziaria può da solo chiarire il posto da esse occupato nella vita inglese. «La Manchester Unity of Odd-fellows», di struttura federalistica con 4.240 logge sparse in tutta l'Inghilterra, ha 771.000 membri, la «Hearts of Oak Benefit Society» 429.000 membri e quasi 7 milioni di sterline di fondi, la «National Deposit Friendly Society» 1.600.000 membri. Complessivamente sono circa 18.300 unità locali con 8,6 milioni di membri e 198 milioni di sterline di fondi, a prescindere da quelle delle Friendly Societies che hanno ormai la figura di normali imprese assicurative, e da tutte le altre svariatissime associazioni di mutuo soccorso già in parte ricordate, e da quelle, quali i «Charitable Trusts», a carattere filantropico. Un cammino veramente notevole dalle lontane e modeste origini, quando un gruppo di artigiani riuniti in una cappella od in una osteria, mettendo insieme pochi scellini e fregiandosi spesso di fantasiosi ed elaborati nomi («I figli della Fenice», «Il Serafico Ordine degli Strani Compagni del Leicestershire, la Unità del Vello d'Oro di Craven» ecc.) ne stilavano le regole basilari. E' anche più notevole risulta se si tiene conto delle loro derivazioni più recenti: è indubbio che le Società del tipo «Deposit» ed «Halloway», in cui fino dalle origini una parte dei contributi veniva accantonata in conti individuali fruttiferi, contenevano già i caratteri fondamentali delle Casse di Risparmio - nonostante gli anatemi di Jeremy

Bentham a cui suonava stonatura quell'incoraggiare il risparmio nelle osterie (2) - e che l'intrecciarsi dello scopo iniziale di soccorso reciproco con quello commerciale, specie nelle «Burial Societies», portò alla nascita della Società d'Assicurazione moderna.

Non potremmo non riconoscere con il Beveridge «l'importanza del loro lavoro di pionieri» nel campo sociale. Lo stesso Governo inglese ne dette la più esplicita conferma quando, iniziando col «National Insurance Act» del 1911 la sua politica di assistenza sociale, ne affidò l'esecuzione materiale agli organi delle Friendly Societies, con un originale compromesso fra garanzia statale e autonomia amministrativa. Era impossibile del resto non tener conto dell'esperienza acquisita da quelle associazioni che dei dodici milioni di lavoratori da assicurare attraverso la nuova rete obbligatoria governativa ne raccoglievano già, per adesione spontanea, circa cinque milioni. Solo nel 1946, come è noto, nel corso d'attuazione del Piano Beveridge, il Governo laburista ha assunto direttamente l'amministrazione delle varie provvidenze sociali dello Stato, decisione deprecata dall'Autore e che è andata al di là delle sue intenzioni.

Il Beveridge di questa terza relazione manifesta apertamente il timore già latente nel compilatore del Piano: che quel «minimo nazionale» di assistenza garantito dallo Stato non soffochi lo spirito dell'azione volontaria così feconda di iniziative nel passato. Dimostrarne non solo la possibilità di sussistenza ma addirittura la necessità in svariatissimi campi di applicazione, minuziosamente suggeriti, è lo scopo della seconda parte di questa relazione. Essa risulta perciò un'originale ricerca di come la attività privata possa anche in questo campo essere mantenuta vigorosamente viva di fronte all'inevitabile sviluppo di quella statale, in nuove forme di cooperazione tra Stato e individuo, che lascino a quest'ultimo un massimo di libertà e di responsabilità.

A. M. P.

(2) V. H. O. HORN: *History of Savings Banks*, Oxford, 1946, recensito in questa rivista, n. 4, quarto trimestre 1946.