

Il controllo del credito in Australia

I.

LA « COMMONWEALTH BANK OF AUSTRALIA » :
SVILUPPI SINO ALLA SECONDA GUERRA MON-
DIALE.

Una Banca Centrale vera e propria costituisce per l'Australia un'innovazione relativamente recente, anche se da oltre 20 anni esiste un organismo incaricato di svolgere alcune delle funzioni tipiche di una Banca Centrale. La « *Commonwealth Bank of Australia* » fu istituita con legge del 1911; ma all'inizio non si trattò che di una banca commerciale governativa, la quale dal 1913 detiene i conti del Governo Federale e gestisce anche una Cassa di Risparmio. È vero che tra i suoi fondatori alcuni speravano che il nuovo Istituto potesse divenire una « Banca di emissione e di riserva », ma la legge costitutiva non conteneva disposizioni specifiche al riguardo. Durante la prima guerra mondiale, divenuta il banchiere del governo e lo strumento del Tesoro Federale in materia di prestiti, la Banca vide aumentare la sua importanza e la sua influenza. Risale a quel periodo la sua evoluzione verso uno status di Banca Centrale. Peraltro, a prescindere dal tentativo del 1924, fallito sul nascere ed inteso a trasformarla in un'istituzione centrale di tipo inglese, le cose restarono sostanzialmente immutate sino al 1929, quando la depressione economica costrinse la Commonwealth Bank, quasi forzando la sua stessa volontà, ad occuparsi della situazione creditizia e dei tassi di cambio. Tuttavia, anche in questa circostanza i rapporti con le banche commerciali private rimasero tali che la Commonwealth Bank potè svolgere una funzione

di guida solo in modo del tutto embrionale. Indubbiamente, l'inchiesta condotta da una « Commissione Reale » d'inchiesta sul sistema bancario (« *Royal Commission on Banking* ») i cui risultati furono resi noti nel 1937, contribuì a chiarire l'atmosfera; ma sul piano concreto nulla fu fatto, prima dello scoppio della seconda guerra mondiale, per tradurre in pratica i suggerimenti della Commissione. L'idea di un istituto centrale forte abbastanza da imporre un indirizzo di politica monetaria diverso da quello preferito dal sistema bancario incontrava un'opposizione molto forte. Se la Commonwealth Bank doveva assumere le responsabilità di una Banca Centrale era indispensabile aumentare i suoi poteri.

La seconda guerra mondiale accelerò notevolmente lo sviluppo in questo senso. Durante i primi due anni di guerra si seguì ancora a porre l'accento sulla funzione di guida della Banca Centrale e sulla cooperazione con le banche commerciali; ma quando i pericoli inflazionistici divennero più minacciosi, il Governo si orientò a favore di un programma preciso per bloccare un'espansione monetaria eccessiva. Dopo lunghe discussioni — e non senza qualche minaccia di misure coercitive — si riuscì ad ottenere che le banche commerciali sottoscrivessero un « accordo volontario » con cui si impegnavano ad accettare i controlli della Commonwealth Bank. Ma prima che questo accordo ricevesse pratica attuazione, il gabinetto dovette rassegnare le dimissioni ed il successivo governo laburista decise di emanare le cosiddette « *Wartime banking control regulations* » del nov. 1941.

In base alle norme ivi contenute le banche furono, tra l'altro, obbligate: a) ad unifor-

marsi alle direttive fissate di volta in volta dalla Banca Centrale in tema di prestiti alla clientela; b) ad ottenerne il preventivo consenso per l'acquisto di titoli a scopo di investimento; c) a versare presso di essa, in un «conto speciale», quella parte dei «fondi impiegabili» eccedente la base 1939 che la Commonwealth Bank stessa avesse stabilito (1). Dai «conti speciali» — fruttiferi di un interesse nominale — i prelievi potevano essere effettuati solamente a discrezione della Banca Centrale.

Anche i tassi d'interesse — attivi e passivi — furono sottoposti a controllo, ma in base alle «*Economic Organisation Regulations*».

Tutte queste disposizioni furono incorporate, senza mutamenti di rilievo, nella legislazione bancaria del 1945 e fornirono così la base del sistema di controlli oggi in vigore.

II.

I. LA LEGISLAZIONE BANCARIA DEL 1945.

In sintesi, la legislazione bancaria del 1945 si prefisse soprattutto tre scopi: a) regolare i rapporti tra Commonwealth Bank e Governo; b) consentire alla Commonwealth Bank la continuazione e l'estensione della sua attività commerciale; c) rafforzare la sua posizione di Banca Centrale.

a) Il «*Commonwealth Bank Act*» dettava norme specifiche per regolare eventuali divergenze tra Governo e Banca in tema di politica creditizia: la responsabilità ultima della politica adottata era assunta dal Governo; nei casi in cui non fosse stato possibile comporre un dissenso la Banca era obbligata a porre in atto la politica fissata dalle autorità governative. Questo stato di cose è stato modificato da una legge del 1951 che ha obbligato il Tesoriere Federale, in casi di di-

(1) Con la dizione «*surplus investible funds*» si intendeva «l'eccedenza che in qualsiasi momento si fosse verificata nelle attività australiane di ciascuna banca rispetto alle attività medie dei giorni di compensazione dell'agosto 1939». V., su questa Rivista (n. 4, 4° trimestre 1948, pag. 512 e segg.) l'articolo di S. J. L'ENGVEL, *Moneta e Banche in Australia* (N.d.T.).

saccordo, a sottoporre la vertenza all'esame di entrambe le Camere. La stessa legge del 1951 ripristina il Consiglio d'Amministrazione (*Commonwealth Bank Board*) — che nel 1945 era stato abolito e sostituito con un Comitato Consultivo (*Advisory Council*) — affidandogli il compito di assistere il Governatore nella direzione della Banca. Il nuovo Consiglio d'Amministrazione è composto da 10 membri. Presidente ne è il Governatore della Banca; Vice-Presidente, il Vice-Governatore. Il Ministro del Tesoro ne è membro, ma degli altri 7 membri, per lo meno 5 non debbono essere funzionari della Banca né dell'amministrazione pubblica federale. In pratica, sono stati confermati diversi membri del precedente Comitato Consultivo, mentre tra i membri «non ufficiali» un peso particolare è stato dato ai rappresentanti delle industrie primarie. Le industrie manifatturiere sono rappresentate direttamente da un solo membro; le Trade Unions sono assenti.

b) Dati gli obiettivi «di governo» della legislazione del 1945, può in certo senso sorprendere il proposito di espandere l'attività commerciale della Commonwealth Bank in concorrenza «attiva» con le banche commerciali (precedentemente la concorrenza era svolta dalla Banca in forma «passiva»). Non solo infatti furono mantenute in vita la Cassa di Risparmio Confederale (*Commonwealth Savings Bank*), la Sezione di Credito Agrario (*Rural Credit Department*) e la Sezione di Credito Fondiario (*Mortgage Bank Department*) istituita nel 1943; non solo si procedette all'istituzione di una «Sezione di credito industriale» (*Industrial Finance Department*) per il finanziamento della piccola industria e di una «Sezione di credito edilizio» (*Credit Foncier Housing Loans*). La Commonwealth Bank fu autorizzata inoltre ad impegnarsi in operazioni ordinarie senza i «riguardi» precedenti. Una situazione siffatta è certo insolita per una Banca Centrale; ma due aspetti particolari vanno tenuti presenti.

In primo luogo, la Commonwealth Bank è creazione di un governo laburista (cioè socialista) il quale aveva in origine ritenuto di spezzare il monopolio delle banche private istituendo una banca commerciale governativa;

e il governo laburista del 1945 indubbiamente condivideva quest'ordine di idee. Pertanto la nuova legislazione stabilì che la Commonwealth Bank, tramite l'«Azienda bancaria ordinaria» (*General Banking Division*), «non deve rifiutare di effettuare operazioni a favore di qualsivoglia persona per il solo motivo che quelle operazioni vengano sottratte ad un'altra banca».

In secondo luogo — ed anche a prescindere dagli importanti vantaggi realizzabili con una organizzazione unitaria di personale — è stato a volte sostenuto in Australia (ad esempio, dalla Commissione Reale nella Relazione del 1937) che la concorrenza esercitata dalla Commonwealth Bank nei confronti delle banche commerciali costituisce un utile supplemento alle sue facoltà di Banca Centrale. Si potrebbe ritenere che in seguito (con la considerevole estensione delle prerogative della Commonwealth Bank nel 1941), un motivo del genere avesse perduto molto del suo peso; ma sembra che attualmente l'accento venga posto soprattutto sulla possibilità di una diretta espansione creditizia — tramite la gestione ordinaria — in periodi di recessione. In caso di conflitto tra i suoi interessi «commerciali» e le responsabilità di Banca Centrale, si presume che la Banca sarebbe indotta a porre le considerazioni nazionali al di sopra del suo profitto immediato. Vi sono sintomi che stanno ad indicare come un tale orientamento stia guadagnando terreno all'interno della Banca stessa. Ma, certo, non è questo un compito facile, giacché un Istituto di emissione perde necessariamente un poco in obiettività quando deve fissare criteri di politica creditizia per l'una o per l'altra delle sue Sezioni «commerciali». In pratica, un tale pericolo esiste, anche se in astratto può essere minimizzato. Peraltro, scendendo al concreto, la Banca può e suole replicare che i campi nei quali ha soprattutto esteso la sua attività — finanziamenti industriali e credito all'edilizia — sono appunto quelli nei quali era lamentata una certa inadeguatezza di credito, e che, pertanto, esigevano più larghi interventi.

Qualunque sia la verità in proposito, non vi è dubbio che l'ampliamento delle facilitazioni creditizie in un periodo di pressioni inflazionistiche come quello postbellico ha agito in

senso contrario agli sforzi disinflazionisti che costituivano l'oggetto del controllo della Banca Centrale. Inoltre, le banche commerciali sono urtate da ciò che esse ritengono la posizione concorrenziale privilegiata della gestione commerciale della Commonwealth Bank e, in particolare, dal fatto che quest'ultima non applica alla gestione stessa la procedura dei «conti speciali».

Questi sono i motivi che si oppongono ad una completa cooperazione delle banche commerciali ai fini dell'applicazione della politica creditizia della Banca Centrale. L'aver raggiunto, nonostante ciò, obiettivi notevoli è un indice significativo della comprensione mostrata da entrambe le parti, comprensione che non può essere ascritta unicamente all'esistenza di poteri coercitivi, perché su questa sola base nessun sistema bancario centrale potrebbe sopravvivere.

c) Le argomentazioni più efficaci presentate dal governo laburista nel 1945 per sostenere che la Commonwealth Bank avrebbe dovuto essere permanentemente rafforzata come Banca Centrale ed al tempo stesso servire come strumento della politica finanziaria governativa erano tratte dalla storia della Banca durante la depressione del 1930. Il Tesoriere Federale ricordò che furono «le necessità della situazione economica in Australia (nel 1929-33) a creare una banca centrale. Ma essa non fu allora all'altezza delle sue responsabilità»; e il Ministro citò in proposito l'opinione della Commissione Reale secondo la quale sarebbe stata necessaria — a tal fine — una certa estensione dei suoi poteri e delle sue funzioni.

Un primo passo in questo senso fu compiuto inserendo nel «*Commonwealth Bank*» Act una clausola che riconosceva espressamente la Commonwealth Bank come banca centrale. Questa, anche in precedenza aveva agito sostanzialmente come banca centrale, ma senza una sanzione legislativa. La nuova clausola, però ben difficilmente avrebbe potuto da sola produrre mutamenti sostanziali. Fu l'altra legge bancaria allora varata — il «*Banking Act* del 1945» — che andò al nocciolo del problema, assegnando alla Commonwealth Bank poteri permanenti di controllo.

Il « Banking Act » del 1945 conteneva anche una serie di disposizioni di carattere generale: le aziende di credito dovevano essere debitamente autorizzate; la Commonwealth Bank poteva chiedere informazioni sulla stabilità finanziaria di una banca commerciale, investigare e controllare discrezionalmente la sua attività, ecc. Qui esamineremo in modo particolare solo il sistema dei controlli creditizi.

III.

IL MODUS OPERANDI DEL CONTROLLO DEL CREDITO IN AUSTRALIA.

Attualmente, la regolamentazione del volume del credito come strumento anticiclico rientra tra le funzioni generalmente riconosciute proprie di una Banca Centrale. Non vi sono discordanze di rilievo su questo punto. È sul piano tecnico dell'attuazione che sorgono le divergenze di opinioni. In particolare, in qual modo una banca centrale che opera in un determinato ambiente può controllare con il massimo d'efficacia il volume della « cassa » delle banche commerciali, base della loro attività creditizia?

Controlli quantitativi mediante limitazione della « liquidità ». — Durante la guerra, l'Australia seguì una sua propria tecnica per immobilizzare gli incrementi delle riserve di cassa delle banche commerciali; tecnica di cui fu proposta la continuazione al termine delle ostilità (e fu poi sancita dal « Banking Act » del 1945) per impedire che i fondi accumulati dalle banche divenissero la base di un'espansione inflazionistica degli impieghi e degli investimenti.

In base alla legge del 1945 la Commonwealth Bank fu facoltizzata ad imporre ad ogni banca commerciale di depositare nei già nominati « conti speciali » quelle somme che la Banca Centrale stessa ritenesse necessarie alla luce delle condizioni creditizie correnti. Fu però fissato un limite massimo: la Commonwealth Bank non poteva richiedere il deposito di importi che potessero rendere il saldo di una banca in « conto speciale » superiore all'importo che la banca stessa aveva trasferito dai suoi « conti speciali » del periodo di guerra, maggio-

rato di ogni aumento verificatosi nelle attività della banca dal momento dell'entrata in vigore del Banking Act del 1945. Prelievi dai « conti speciali » sono consentiti ma, eventualmente, a date condizioni; di fatto, prelievi sostanziali sono già avvenuti (ad esempio durante l'ultima parte del 1947, a metà 1949, alla fine del 1951 e all'inizio del 1952) « per venire incontro alle esigenze di liquidità delle banche ». I « conti speciali » fruttano un interesse — corrisposto semestralmente e calcolato sul saldo giornaliero — che non può essere superiore a 17 sc. e 6 d. per ogni 100 sterline (2) all'anno. Il tasso d'interesse è fissato di tempo in tempo dalla Commonwealth Bank con l'approvazione del Tesoriere Federale.

Dopo la guerra risultò chiaro che la riconversione dell'industria alle esigenze di pace ed il suo sviluppo avrebbero richiesto una certa espansione dei prestiti bancari il cui rapporto percentuale rispetto ai depositi era caduto dal 91,7% nel giugno 1939 al 35,7% nel giugno 1945; e che, a tal fine, era necessario lasciare alle banche una sufficiente quantità di fondi liquidi. In effetti, nei tre anni terminati nel luglio 1948, fu fatto obbligo alle banche di versare nei « conti speciali » solamente il 45% dell'aumento verificatosi nei loro attivi. Nel giugno 1948 il rapporto impieghi-depositi era risalito al 48,7%. Nello stesso periodo l'abbassamento del rapporto « conti speciali »-depositi fu appena percettibile (dal 41,5 al 40,9%); questa relativa stabilità non è in contrasto con l'aumento del rapporto impieghi-depositi, ma si spiega con i movimenti di compenso avutisi in altri comparti dei bilanci bancari. Di questi, dobbiamo pertanto esaminare la altra maggiore voce attiva: gli investimenti in titoli governativi.

Al termine delle ostilità gli investimenti delle banche in titoli di Stato avevano raggiunto un volume molto cospicuo: il 10 giugno 1945 i Buoni del Tesoro costituivano l'8% dei depositi e gli altri titoli pubblici il 17,9%. Si trattava di titoli acquistati in gran parte durante la guerra, quando i crediti alla clientela erano in declino. Limitando le operazioni di sblocco dei « conti speciali », la Banca Centrale poté costringere le banche commerciali

(2) Cioè 7/8%.

a far fronte in larga misura all'accresciuta domanda di risorse liquide con la vendita di titoli governativi; e quando, dopo il 1945, gli impieghi cominciarono a salire rapidamente, la Banca Centrale insistette in questo indirizzo. Nel giugno 1949 il rapporto Buoni del Tesoro-depositi era così sceso all'1,4% (ma nel 1951 era risalito al 2,7%), mentre il rapporto « altri titoli pubblici »-depositi, che aveva raggiunto la punta massima (19,6%) nel giugno 1946, era caduto nel 1951 al 7,5%.

Il ritmo di aumento degli impieghi fu molto diverso da banca a banca. Già a metà 1947 (quando il rapporto « altri titoli pubblici », depositi era ancora per l'intero sistema bancario del 12,4%), il portafoglio titoli di alcune banche era sceso ad un basso livello. Sviluppi del genere provocarono richieste di sblocco dai « conti speciali ». Ma la Banca Centrale ritenne che autorizzare i prelievi richiesti e porre così le banche in questione in grado di continuare ad espandere rapidamente gli impieghi significava rinunciare a quegli obiettivi per il raggiungimento dei quali i « conti speciali » erano stati istituiti. L'indirizzo di maggiore severità conseguentemente adottato provocò — per lo intero sistema bancario — sia una caduta del rapporto impieghi-depositi (sceso al 41,1% nel giugno 1951) che un aumento del rapporto « conti speciali »-depositi (salito nello stesso mese al 46,0%), anche se, indubbiamente, a questo risultato contribuirono altri due fattori, e cioè l'aumento delle risorse liquide della comunità presa nel suo complesso (in seguito agli alti prezzi della lana) e la politica consapevolmente conservatrice adottata da due delle principali banche australiane (la « Bank of New South Wales » e la « Commercial Banking Company of Sydney »).

Ma il costringere alcune banche in una situazione tale che non permetteva loro di far fronte alle nuove richieste della clientela parve una misura troppo drastica. Si riconobbe che i controlli creditizi debbono essere maneggiati con una ragionevole flessibilità. E si comprese che, in primo luogo, « le richieste di credito avanzate da un cliente sono spesso il risultato di decisioni prese molti mesi prima, sicché deve trascorrere un considerevole periodo di tempo perchè un mutamento di politica divenga pienamente efficace »; ed, in secondo

luogo, che « una rigida limitazione di fondi può comportare il rifiuto di finanziamenti legittimi per scopi altamente desiderabili ».

Una maggiore flessibilità non fu peraltro raggiunta consentendo ulteriori prelievi dai « conti speciali » alle banche che non potevano espandere i crediti vendendo titoli pubblici, bensì autorizzandole a contrarre prestiti a breve scadenza con la Banca Centrale, ad un tasso annuo del 3½%. Tali banche venivano così a ritrovarsi sullo stesso piano degli istituti che erano ancora in grado di vendere titoli governativi, anche se le agevolazioni della Banca Centrale erano congegnate in modo da scoraggiare ogni tendenza a farvi largo ricorso. Si volle, in sostanza, assicurare a quelle Banche non più che un momento di respiro, e permetter loro di continuare a far fronte alle richieste essenziali della clientela per il periodo necessario ad « aggiustare » le singole gestioni creditizie. Fu perciò sottolineato che i prestiti della Banca Centrale dovevano essere una fonte di finanziamento strettamente temporanea, concessa al solo scopo di provvedere « un indispensabile elemento di flessibilità » ma che, « in linea di massima, alle crescenti esigenze di finanziamento dell'economia si sarebbe provveduto autorizzando prelievi dai « conti speciali » in misura tale da consentire un appropriato livello di investimenti bancari »; e ci si attendeva che le banche operassero in un ragionevole periodo di tempo i necessari aggiustamenti per adeguarsi al livello generale. La piena responsabilità di questa politica fu naturalmente assunta dalla Banca Centrale, d'accordo con il Tesoro Federale; ma si è venuta via via stabilendo la consuetudine di consultare le banche commerciali prima di apportare mutamenti di rilievo; e, di fatto, vi è stata stretta cooperazione anche quando le banche commerciali dissentivano sui particolari dei controlli.

Da ultimo, sembra che la Commonwealth Bank abbia adottato la cosiddetta « S. A. C. T. Ratio » (3) come criterio pratico di larga massima per stabilire la frazione dell'aumento dei depositi da immobilizzare nei « conti speciali »

(3) e cioè il rapporto tra special accounts (conti speciali), cash (cassa) e Treasury Bills (buoni del Tesoro), da un lato, e i depositi dall'altro.

Secondo dati indicativi, tale rapporto sarebbe stato gradualmente elevato sino al 50% ; livello al quale si è cercato di stabilizzarlo.

In conclusione, una certa quota dell'incremento verificatosi nei depositi delle banche commerciali è rimasta libera. A volte si sono adottati, per banche diverse, diversi criteri (come nel caso di banche aventi impegni speciali) ; e l'accusa principale mossa alla Commonwealth Bank riguarda il suo incerto modo di procedere ; inconveniente al quale si cerca di rimediare promuovendo riunioni e consultazioni con le banche commerciali.

Controlli qualitativi. — Un'altra attribuzione del periodo bellico confermata dalla legislazione del 1945 riguarda « il potere di direzione » dei prestiti alla clientela. La Commonwealth Bank, quando lo ritenga utile o necessario ai fini del pubblico interesse, può precisare gli indirizzi che le banche commerciali debbono seguire in materia. Può cioè enunciare le « categorie di scopi » (*classes of purposes*) per cui le banche commerciali possono o non possono concedere crediti ; e ogni banca deve uniformarsi alle sue norme. La Commonwealth Bank non può peraltro « prendere decisioni o impartire direttive con riferimento ad una particolare anticipazione, fatta o proposta, nei confronti di un dato cliente ». Questo controllo qualitativo del credito fu considerato non solamente uno strumento indispensabile nel periodo post-bellico di transizione, ma anche un mezzo atto ad impedire una disordinata espansione del credito, che avrebbe provocato processi inflazionistici « sezionali » e distorsioni nella struttura produttiva. A complemento, la Commonwealth Bank fu autorizzata a controllare anche altre forme di investimento delle banche commerciali. Così una banca commerciale non può, senza il consenso scritto della Commonwealth Bank, acquistare e sottoscrivere titoli della Confederazione, di uno Stato della Confederazione, di enti pubblici locali, o titoli quotati in Borsa.

Sulla base di tali facoltà (ed anche qui seguendo i precedenti del tempo di guerra), la Commonwealth Bank ha di tanto in tanto emanato « direttive circa l'indirizzo da seguire nella concessione di prestiti a seconda delle

categorie economiche e degli scopi ». Tali direttive sono state di frequente modificate alla luce delle condizioni economiche e delle risultanze della politica via via esplicata ; politica che, in termini generali, si è prefissa « di garantire che i fondi disponibili delle banche fossero impiegati per gli scopi più importanti e che non venissero accentuate senza necessità esistenti pressioni inflazionistiche sulle risorse produttive. In particolare, essa ha insistito perchè il capitale a lungo termine per programmi di sviluppo e per le nuove imprese fosse ottenuto per quanto possibile al di fuori del sistema bancario ; perchè non fosse incoraggiata, con una politica di prestiti su valutazioni ottimistiche, l'inflazione dei valori capitali ; perchè le spese non fossero agevolate oltre i redditi correnti ; perchè i produttori primari fossero stimolati ad approfittare dei loro alti ricavi per aumentare il concorso in proprio al capitale delle rispettive aziende, riducendo gli scoperti di conto corrente e le altre forme di indebitamento ». Entro questo ampio quadro la politica creditizia è stata resa sempre più « selettiva » nel tentativo di dominare la crescente pressione inflazionistica.

Nel maggio 1949 e di nuovo nel novembre 1950, quando la politica creditizia fu riesaminata, rettifiche furono apportate solamente dopo dettagliate consultazioni con le banche commerciali. La Banca Centrale continuò ad essere « da sola pienamente responsabile della politica in atto », ma si comprese che « tali consultazioni offrivano la certezza che i vasti contatti e la profonda esperienza delle banche commerciali avessero la parte dovuta nella formulazione degli indirizzi da seguire per la distribuzione dei crediti ». Per di più, la Banca Centrale decise, non senza esitazione, di rendere pubblica la sua politica in tema di prestiti alla clientela. « La Banca desidera che la sua politica in problemi di tanta importanza per la comunità sia ampiamente conosciuta e compresa. Vi è però il pericolo che la pubblicazione porti ad attribuire ai mutamenti di tanto in tanto adottati una importanza eccessiva e che si trasformi quindi in un ostacolo a quella flessibilità che la politica creditizia deve avere per adeguarsi alle mutevoli condizioni economiche del mercato ». Si possono apprezzare i

motivi di questa esitazione ; ma, probabilmente, rendendo partecipe il pubblico dei suoi criteri d'azione, una banca centrale guadagna più di quanto non perda ; talchè questo esperimento « di pubblicità » ci sembra degno di elogio.

Disciplina dei tassi d'interesse. — Per quanto concerne i tassi di interesse, il Governo riteneva che il loro controllo nel periodo post-bellico fosse così importante come lo era stato durante la guerra, e che un basso tasso d'interesse avrebbe incoraggiato il mantenimento di un alto livello di occupazione e di attività economica. Pertanto la Commonwealth Bank fu autorizzata a regolamentare, con l'approvazione del Tesoriere Federale, i tassi bancari, attivi e passivi. Sotto questo profilo, essa può anche disporre che nessun interesse sia pagato sui depositi a vista (eccettuati i depositi delle Casse di Risparmio sino ad un ammontare massimo specificato).

All'inizio, peraltro, rimasero in vigore le disposizioni del tempo di guerra ed i tassi massimi d'interesse furono fissati dalla Commonwealth Bank in base alle « *Economic Organisation Regulations* » (il primo regolamento esecutivo era stato emanato nel marzo del 1942), presumibilmente perchè tali « *Regulations* » si prestavano ad un'applicazione più vasta di quanto consentito dalle disposizioni del « *Banking Act* » del 1945.

Durante la guerra, com'è noto, i tassi erano stati soggetti ad una costante pressione al ribasso. Siffatta politica fu continuata nel dopoguerra e i tassi raggiunsero il livello minimo nel dicembre 1946 quando i tassi per gli scoperti di conto corrente delle banche commerciali furono ridotti al 4½%, i tassi sui depositi vincolati a livelli oscillanti tra lo 0,50% per le scadenze a 6 mesi e l'1,50% per le scadenze a 24 mesi (4). I tassi sui depositi delle Casse di Risparmio oscillavano tra il 2 e il 2¼% per le prime 500 sterline australiane, e l'1 e l'1¼% per gli importi successivi sino ad un massimo di 1000 sterline.

Fino ad oggi i tassi d'interesse applicati dalle banche australiane sugli scoperti di conto

(4) Quando però l'ammontare superava le 10.000 sterline il tasso dell'1,50% veniva ridotto all'1% (tasso applicato ai depositi con scadenza a 12 mesi).

corrente e sui depositi non hanno subito aumenti ; ma in altri settori del mercato monetario vi è stata una specie di rottura della politica di denaro a buon mercato. Ad esempio, nella riunione dell'agosto 1951 l'« *Australian Loan Council* » (5) decise di elevare il tasso d'interesse sui nuovi prestiti governativi dal 3 1/8% al 3 3/4%. Seguì una disposizione del Tesoriere Federale che rialzava, a decorrere dal settembre 1951, il tasso massimo per i prestiti alle autorità semi-governative e locali dal 3½% (per i prestiti garantiti dai governi degli Stati) e dal 3 5/8% (per quelli non garantiti), al livello generale di 4 1/8%. Contemporaneamente, il tasso massimo per i prestiti — garantiti dai singoli Stati — delle Building Societies (Società di credito edilizio) fu portato dal 3 7/8% al 4 ½%. Se questi mutamenti costituiscono i primi passi di un orientamento generale verso un sistema di moneta più cara è difficile dire ; in ogni caso essi possono essere interpretati come una parziale ammissione governativa che la politica dei bassi tassi ha contribuito solamente ad accentuare le pressioni inflazionistiche e che oggi si impongono misure più severe.

IV.

LA MOBILIZZAZIONE DEI CAPITALI ALL'ESTERO.

Oltre ai controlli creditizi è necessario tener conto delle attuali disposizioni legislative sulla mobilizzazione dei capitali all'estero. La Commissione Reale Bancaria aveva affermato nel 1937 l'opportunità che la Commonwealth Bank fosse provveduta di disponibilità all'estero in misura adeguata non solamente per far fronte al servizio dei debiti contratti all'estero dai Governi australiani, ma anche per poter assolvere alle sue funzioni sul mercato interno. Senonchè, prima che questa raccomandazione potesse essere tradotta in pratica, l'avvicinarsi della guerra impose l'instaurazione del controllo dei cambi ; controllo che il « *Banking Act* » del 1945 ammise formalmente fra i possibili strumenti di politica economica anche per il futuro

(5) Organismo composto dai rappresentanti del Governo Federale, dei Governi Statali e della Commonwealth Bank e incaricato di coordinare la politica del debito pubblico.

in caso di emergenza. E poichè per situazioni più normali dovrebbero essere sufficienti soluzioni meno drastiche, la stessa legge autorizzò la Commonwealth Bank ad acquistare valute estere di qualsiasi tipo (nella misura ritenuta indispensabile) accumulate all'estero dalle banche commerciali dopo l'entrata in vigore della legge.

Nell'esercitare questo diritto, la Commonwealth Bank è però tenuta ad acquistare valute estere dalle diverse banche con esatti criteri proporzionali e a tener conto di ogni eventuale saldo bloccato presso le banche stesse. Il prezzo delle transazioni in sterline dev'essere stabilito di comune accordo tra la Commonwealth Bank e le banche commerciali; qualora ciò sia impossibile dev'essere determinato in una cosiddetta « azione di compensazione ». Specifiche disposizioni assicurano che le banche commerciali abbiano valute estere in misura sufficiente per far fronte alle loro normali esigenze operative.

Le disposizioni sull'oro contenute nella legge sono simili a quelle che erano in vigore durante la guerra. La Commonwealth Bank può subordinare ad una sua autorizzazione l'acquisto o l'invio d'oro fuori dell'Australia. Ogni persona che detenga oro può essere obbligata a trasferirlo alla Commonwealth Bank o ad altre autorità debitamente specificate (ad es. la Zecca). Naturalmente è assicurato il rifornimento d'oro per scopi professionali o commerciali. La Commonwealth Bank paga l'oro ad un prezzo da essa stessa fissato e reso di pubblica ragione. Il venditore, se non si ritiene soddisfatto, può richiederne la revisione con un'azione di compensazione promossa contro la Commonwealth Bank.

Queste le disposizioni della legislazione del 1945; disposizioni che, non potendo essere configurate come un aspetto permanente dei controlli della Banca Centrale, possono essere messe in pratica o sospese, in tutto o in parte, mediante ordinanze.

In linea di fatto, il controllo sui cambi ha dovuto essere mantenuto in vigore sino a tutto oggi ed è stato applicato secondo i criteri sperimentati durante la guerra, con quei mutamenti di tono richiesti dalla situazione in cui si è venuta a trovare di volta in volta la sterlina inglese (alla quale la sterlina australiana è collegata).

V.

LE CRITICHE DEGLI AMBIENTI BANCARI.

Dall'esposizione precedente risulta chiaro che la legislazione del 1945 ha dato alla Commonwealth Bank una vasta gamma di poteri per controllare sia il volume e la distribuzione del credito bancario sia il connesso andamento dei cambi con l'estero, anche se fino ad oggi la efficienza del controllo ha incontrato serie difficoltà nell'elevato grado di liquidità ereditato dalla guerra e nella successiva importazione di pressioni inflazionistiche dall'estero (a seguito degli alti prezzi di esportazione). La forza delle pressioni inflazionistiche, d'altra parte, non può non essere stata accentuata, pur con tutta la severità dei controlli della Banca Centrale, dal mantenimento di una politica di denaro a buon mercato durante il primo periodo post-bellico.

Non sarebbe però giusto lasciare le cose a questo punto e trascurare le reazioni delle banche commerciali al tipo di controllo del credito instaurato dalla Commonwealth Bank.

L'impressione generale delle banche commerciali in Australia è che i poteri accordati alla Banca Centrale nel 1945 siano troppo ampi. Il loro nervosismo al riguardo fu indubbiamente accentuato dal tentativo di nazionalizzazione delle banche commerciali private nel 1947, tentativo frustrato — su basi costituzionali — solamente nel 1949.

Le banche commerciali hanno assunto un atteggiamento estremamente critico anche per quanto concerne il *modus operandi* del controllo del credito durante gli anni postbellici. Non tutte queste critiche si possono considerare completamente giustificate, ma meritano di essere richiamate.

Ad esempio, le banche commerciali hanno sostenuto che il difetto sta nel peso dato agli aspetti coercitivi, ciò che, a sua volta, ha reso impossibile lo sviluppo delle forme « classiche » impiegate dalle banche centrali degli altri paesi. Le banche commerciali ammettono che le condizioni australiane impongono limitazioni severe nell'uso delle « tecniche » tradizionali e che, nonostante il sostanziale sviluppo — sia qualitativo che quantitativo — del mercato obbligazionario negli anni recenti, non sareb-

bero concepibili operazioni di mercato aperto in misura tale da impedire un'espansione secondaria del credito basata su di un considerevole mutamento iniziale delle disponibilità di cassa. I più « progressisti » tra i banchieri sarebbero anche disposti ad ammettere che la Banca Centrale deve essere munita di poteri coercitivi in materia di riserve di liquidità; ma dubitano che una tale facoltà debba essere esercitata ad ogni momento sulla base di un controllo mensile. Essi sottolineano il pericolo che l'attuale sistema di controlli tenda ad « irrigidire » i congegni bancari e a menomare la flessibilità, alterando la situazione attuale che riposa su aziende di credito notevolmente diverse fra loro sia per struttura di gestione che per indirizzi di sviluppo. Più specificamente è deprecata la tendenza a confondere il controllo « monetario » con il controllo « dei profitti »; tendenza che introdurrebbe elementi di incertezza e motivi d'attrito nel funzionamento dei controlli. In quest'ultima osservazione non manca qualcosa di vero, ma non si può dimenticare che talvolta il modo più efficace per raggiungere determinati obiettivi consiste nello influenzare i profitti. In ogni caso, l'opera della Commonwealth Bank non si è limitata semplicemente a contenere i profitti al di sotto di un massimo stabilito. In certe occasioni ha facilitato aggiustamenti nella distribuzione delle poste attive bancarie proprio allo scopo di impedire una caduta dei profitti. In altri termini, la Banca Centrale si è preoccupata non solamente dei livelli massimi, ma anche di quelli minimi.

Secondo le banche commerciali, inoltre, il controllo sugli investimenti in titoli governativi sarebbe misura non necessaria e non opportuna in quanto ostacolerebbe il naturale sviluppo del mercato ed indebolirebbe la « seconda linea » delle riserve bancarie.

Ancora, le banche commerciali contestano che il controllo qualitativo dei fidi attuato mediante l'emanazione di « direttive » possa alla prova dei fatti rivelarsi efficace. Anche a prescindere totalmente dalla difficoltà di definire « lo scopo » di un'anticipazione, si eccepisce che « direttive » del genere vengono prese al di fuori del mercato e che il costo di valutazioni errate può essere molto grave. Qui la critica, evidentemente, non è diretta contro la necessità di

una guida di carattere generale, ma bensì contro la degenerazione delle « direttive » a specificazioni troppo « formali » e dettagliate.

Ma forse si è esagerato in questa accusa di « superformalizzazione ». Al riguardo si potrebbe ribattere che un indirizzo di politica creditizia tracciato in termini più generali non sarebbe stato in grado di fornire direttive di sorta, e che non mancano motivi per sostenere l'utilità di direttive specifiche in settori determinati. Nè si deve dimenticare che la interpretazione della politica è lasciata, in misura molto larga, al senso di responsabilità delle stesse banche commerciali. Naturalmente esse possono rivolgersi alla Commonwealth Bank per consigli; in certi casi, anzi, debbono, ma il grado di obbligatorietà non è eccessivamente oneroso. In realtà la Banca Centrale nella pratica applicazione della politica creditizia s'informa più a criteri di cooperazione che non di costrizione.

Vi è tuttavia un aspetto dell'attuale sistema di controllo dei fidi che effettivamente disturba le banche commerciali. Durante l'inflazione postbellica la Banca Centrale ha richiesto l'adozione di una politica creditizia via via più selettiva. In particolare, essa ha insistito perchè le spese in conto capitale e per dotazioni permanenti di esercizio fossero finanziate con mezzi non attinti al sistema bancario. Sostengono le banche commerciali che una politica siffatta, se perseguita per un considerevole periodo di tempo, indebolirebbe seriamente il controllo della Banca Centrale e darebbe luogo a maggiore instabilità creditizia nei periodi di recessione. La tendenza del mondo degli affari a frazionare i fidi tra banche, altre istituzioni finanziarie e capitalisti privati è già sensibile. Le Compagnie di assicurazione, ad esempio, hanno aumentato in misura considerevole il volume dei prestiti all'economia, in un certo senso sono divenute dei « banchieri »; eppure non sono soggette al controllo della Banca Centrale (6). Naturalmente il banchiere è urtato da questa perdita di attività, special-

(6) Esse sono state assoggettate al « Capital Issues Control », ma si tratta di un controllo meno continuo di quello praticato dalla Banca Centrale. Il « Capital Issues Control » è già stato sospeso una volta dopo la guerra (e ha poi dovuto essere reintrodotta).

mente se ha l'impressione che questo suo sacrificio non comporti vantaggi apprezzabili da un punto di vista generale.

VI.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE.

Quale potrebbe essere, tutto considerato, il nostro giudizio conclusivo? Quanti partono dal riconoscimento che l'attività bancaria è oggi così essenziale per il benessere della comunità da esigere un controllo efficiente e che non vi è possibilità di controllo effettivo senza ampi poteri, non possono che esprimersi, nel complesso, in senso positivo. Per molti, inoltre, il sistema adottato in Australia sarebbe bene intonato alle condizioni di un paese, in cui la ristrettezza del mercato dei titoli (nonostante gli sviluppi successivi al 1939) e la relativa immaturità delle istituzioni finanziarie non permettono un impiego efficace di quei più raffinati strumenti di controllo del credito elaborati per le economie sviluppate e per le organizzazioni bancarie più evolute del Regno Unito e degli Stati Uniti. Ad esempio, le operazioni di mercato aperto sono state scarsamente impiegate in Australia per influenzare il volume delle riserve di cassa (con operazioni del genere si è cercato fundamentalmente di mantenere stabili i prezzi dei titoli governativi); nè d'altra parte vi è un meccanismo della delicatezza del mercato monetario di Londra per cui tramite sia possibile provocare mutamenti nella struttura dei tassi d'interesse. In queste circostanze era da temere che l'azione di guida della Banca Centrale risultasse debole, lenta e difficile, e che le forze della tradizione riuscissero meno persuasive dei poteri di coercizione. Infine, un'appropriata azione della Banca Centrale può ora probabilmente ovviare — in una certa misura — alla vulnerabilità che l'economia australiana presenta in quanto « economia aperta ». La prosperità dell'Australia è sempre dipesa dalle condizioni d'oltremare; e appunto per attutire le ripercussioni dei contraccolpi esterni sull'economia interna, si erano riposte grandi speranze in appropriati interventi della Banca Centrale.

L'esperienza postbellica, peraltro, suggerirebbe che vi è ancora molto da imparare prima di poter controllare adeguatamente i tipi di pres-

sione inflazionistica che hanno colpito l'economia australiana negli anni recenti. È vero che alcuni tra i fattori più vigorosi sono rimasti in larga misura al di fuori di ogni controllo interno. Sino alla recente caduta nei prezzi della lana, i redditi degli esportatori sono progressivamente aumentati. Le voci ricorrenti di una rivalutazione della sterlina australiana spingevano gli importatori a differire i pagamenti e gli acquirenti d'oltremare di prodotti australiani a pagare in anticipo o a trasferire fondi in Australia. Inoltre, in Australia affluivano importi di « moneta scottante » per motivi puramente speculativi. Vi sono stati infine, dopo la cessazione della guerra, forti trasferimenti di capitali esteri per investimenti industriali di carattere permanente. Tutto ciò si è tradotto in un considerevole aumento nelle disponibilità dell'Australia all'estero e in un conseguente sensibile incremento netto nelle poste liquide e nei depositi del sistema bancario. Questa situazione ha messo la Banca Centrale di fronte ad un formidabile problema, reso ancor più difficile dall'insistenza del Governo in un'ambiziosa politica di immigrazione e di sviluppo. Senza l'apparato dei controlli creditizi la situazione sarebbe stata molto peggiore. Ciononostante l'esperienza australiana ha servito a sottolineare i limiti della politica del credito in un'economia aperta e ad attenuare considerevolmente la fiducia riposta nella legislazione del 1945.

Tutto ciò riguarda il controllo dell'inflazione. Da ultimo, per effetto della caduta dei prezzi della lana e delle spese avventate delle divise accumulate, i saldi australiani in sterline si sono molto assottigliati. È pertanto probabile che debbano presto prevalere condizioni di difficoltà e ristrettezze creditizie; ma è anche probabile che una situazione del genere non si presenti per la Banca Centrale così difficile come una situazione inflazionistica, perchè la Commonwealth Bank sembra molto bene attrezzata per fronteggiare i pericoli della deflazione. I prossimi mesi potrebbero costituire per la Banca la prima prova dell'efficacia dei mezzi a sua disposizione per combattere un movimento di recessione. È anche in questo campo è da attendersi che i risultati saranno condizionati o « qualificati » da fattori esterni.

J. S. G. WILSON