

CAPITOLO 2

LE CARATTERISTICHE STRUTTURALI

2.1. *Veste giuridica, capitale, organizzazione.*

Dal processo evolutivo tratteggiato nel capitolo precedente sono emerse in Africa 30 banche centrali (28, se escludiamo quelle del Sud Africa e della Rhodesia, di cui non ci occuperemo), due delle quali a carattere multinazionale, la B.C.E.A.O. e la B.E.A.C.. Mentre i loro precursori — i vari istituti di emissione e i comitati monetari — hanno avuto storie assai difformi, legate alle impostazioni delle rispettive potenze colonizzatrici, le attuali banche centrali presentano caratteristiche simili, sia dal punto di vista strutturale che funzionale. In questa sede si esamineranno l'assetto organizzativo, le finalità perseguite e le funzioni loro assegnate, nonché il contesto istituzionale in cui operano.

In Africa sono state rispettate le condizioni pregiudiziali per la costituzione delle banche centrali nel nostro tempo (1), vale a dire:

- a) la pubblica disciplina dell'emissione dei biglietti;
- b) l'accentramento dell'emissione in un solo istituto;
- c) il soggetto economico pubblico.

Tutte le banche centrali africane sono infatti enti di diritto pubblico, con capitale interamente apportato dallo Stato, aventi autonomia finanziaria e personalità giuridica (2). È l'affermazione solenne dell'autorità governativa in materia, non diversamente da quanto si verifica negli analoghi istituti dei paesi più progrediti.

(1) Si veda DELL'AMORE, *Le funzioni delle banche centrali*, Giuffrè, 1968, pp. 6-20.

(2) Si vedano, oltre agli statuti delle singole banche centrali, AA.VV., *I sistemi bancari dei paesi africani*, op. cit., *passim* e BASU, *La banca centrale nei paesi in via di sviluppo*, op. cit., pp. 79-89.

Al vertice stanno un governatore e un comitato o consiglio di amministrazione, incaricati di definire la politica monetaria e creditizia del paese (3). A livello esecutivo si trovano il direttore generale e i vari dipartimenti in cui si articola la banca. In Africa sono molto sentiti i problemi di una adeguata struttura organizzativa interna (4) e quelli relativi alla formazione dei quadri direttivi e del personale (5).

(3) « The composition of the Board of Directors is particularly significant in determining the extent to which the central bank can be, in a formal sense, independent of the government and hence able to resist inflationary pressures arising in the government sector » (BROWN, *Effective monetary control in developing countries: the African experience*, in « The Banker's Magazine », settembre 1968, p. 153). Si veda, sui rapporti tra banca centrale e governo, *infra*, par. 5.1.

(4) KROC indica gli indirizzi da seguire per accrescere l'efficienza dell'apparato direttivo di una banca centrale in un paese in via di sviluppo, soffermandosi sulle qualità che devono essere ricercate da un capo esecutivo nei suoi collaboratori: intelligenza, curiosità intellettuale, integrità morale, capacità a comunicare, decisione, spirito di cooperazione, capacità ad insegnare, ad organizzare, a guidare e a controllare. (Si veda KROC, *Management strategy of a central bank in a developing country*, in « Finance and Development », giugno 1972, pp. 42-47). È comunque assai più facile elencare tali direttive che non porle in pratica.

(5) MOTTURA, rilevato che i quadri superiori delle banche africane in generale (e quindi non solo di quelle centrali) risentono ancora oggi dell'affrettata, ma inevitabile sostituzione del personale europeo e che tale processo non poteva svolgersi diversamente in quanto con ogni probabilità la permanenza degli esperti europei inviati dalle rispettive banche avrebbe ritardato l'adattamento del sistema bancario alle esigenze finanziarie dello sviluppo locale, si sofferma sulle alternative proponibili per migliorare il livello di preparazione del personale: i corsi di formazione interna e gli « stages » all'estero. (Si veda MOTTURA, *La formazione del personale nelle banche africane: criteri e organizzazione*, in « Atti della Conferenza internazionale », Milano, 20-23 settembre 1971, Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, 1972, pp. 265-288). Per i diversi criteri seguiti in differenti paesi africani nel reclutamento del personale, si veda anche JUCKER-FLEETWOOD, *La politica monetaria e finanziaria di taluni nuovi paesi africani*, in « Bancaria », giugno 1961, pp. 624-625.

È comunque accertata la migliore preparazione relativa del personale delle banche centrali rispetto a quello delle altre istituzioni creditizie, attribuibile — secondo Plumptre — a un insieme di cause: « central banks in all countries maintain relatively high standard of performance; they have a good tradition. Older central banks lend officers to younger ones, and take officers from the young banks into their own operations for training purposes. From its in-

Come rilevato, le due banche che si discostano dal modello individuale, sono quelle raggruppanti gli stati francofoni dell'Africa Occidentale ed Equatoriale.

La B.C.E.A.O. (« Banque Centrale des Etats de l'Afrique Occidentale ») trae origine dal Trattato istitutivo dell'U.M.O.A. (« Union Monétaire Ouest Africaine ») (6) del 12 maggio 1962, firmato da sette paesi: Alto Volta, Costa d'Avorio, Dahomey, Mali, Mauritania, Niger, Senegal. Successivamente il governo del Mali ha fatto sapere di non volere ratificare l'accordo ed ha creato infatti una propria banca centrale autonoma, mentre un anno più tardi è stato il Togo ad aderire al trattato. L'Unione si esprime attraverso il suo Consiglio composto, a livello ministeriale, del rappresentante di ogni paese aderente e si riunisce almeno una volta all'anno per assicurare l'osservanza delle clausole del trattato (7).

È prevista l'eventualità che un membro si ritiri, con effetto decorrente dopo 180 giorni dalla notifica agli altri governi.

In base all'art. 4, gli stati partecipanti s'impegnano a rispettare le disposizioni che concernono le regole generatrici dell'emissione, la centralizzazione delle riserve e la libera circolazione dei segni monetari all'interno dell'Unione, potendo in quest'ultimo caso apportare restrizioni di carattere eccezionale, che non rechino pregiudizio — a parere del Consiglio — agli altri aderenti. Di particolare interesse sono le norme tendenti ad armonizzare le legislazioni monetarie e bancarie. I sette paesi convengono a tal fine di adottare una regolamentazione uniforme per quanto concerne la repressione della falsi-

ception, the International Monetary Fund has helped central banks in developing countries. It has assisted in the establishment of not a few, it has operated for many years a training programme for central bank officers, and in 1964, following the establishment of many new central banks in Africa, it set up a specialized Central Banking Service ». (Si veda PLUMPTRE, *The role of central banks in developing countries*, in « Banking and Development », Reserve Bank of India, 1970, p. 148).

(6) Si vedano B.C.E.A.O., *Union Monétaire Ouest Africaine*, Parigi, 3^a ed., giugno 1969, p. 34 e BORTOLANI, *Il sistema bancario del Niger*, Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, 1971, pp. 28-34.

(7) Delle modificazioni statutarie apportate nel novembre 1973 si farà cenno nel cap. 7, inquadrando le più generali vicende di rinnovamento della zona del franco manifestatesi negli anni recenti.

ficazione dei segni monetari, il controllo dei regolamenti esterni e il regime generale dei cambi, l'esercizio della professione bancaria e l'organizzazione della distribuzione e del controllo del credito.

Dal canto suo, la B.C.E.A.O. ha la forma giuridica di una « istituzione pubblica internazionale » e gode, come tale, in tutti gli stati dell'Unione delle immunità e dei privilegi normalmente riconosciuti agli organismi finanziari internazionali. Il capitale (2,8 milioni di franchi CFA) è diviso in parti uguali tra i partecipanti (8) e deriva da una dotazione iniziale della Francia, costituente un trasferimento dal vecchio al nuovo istituto di emissione.

Il massimo organo della banca, il Consiglio di amministrazione, è nominato per due terzi dagli stati membri, in ragione di due rappresentanti per nazione, e per il restante terzo dal governo francese. In ciò, la B.C.E.A.O. presenta tratti peculiari rispetto alla generalità delle banche centrali: da un lato, ogni decisione che un governo desidera prendere viene attentamente vagliata dagli altri partecipanti; dall'altro, un paese estraneo è in grado di incidere sugli indirizzi di gestione, mantenendo in forma più lieve, ma non meno efficace, buona parte del controllo che già esercitava al tempo dell'occupazione coloniale. Per queste due vie, è lecito affermare che negli stati della Unione, l'istituto centrale, pur collaborando strettamente con i pubblici poteri in materia monetaria e creditizia, non si pone nel rapporto di « sudditanza » sovente riscontrabile in altri ordinamenti, specie nei casi di divergenza d'opinioni con gli esponenti governativi.

Oltre che dal Consiglio, il quale sceglie nel proprio seno il presidente ogni due anni, la banca è amministrata dai Comitati monetari nazionali e da un direttore generale. I primi sono composti da cinque membri, in genere personalità nel campo dell'economia e della finanza, e si riuniscono presso la rispettiva sede dell'istituto nel loro paese, decidendo su questioni di interesse corrente locale. Il direttore generale ha, tra gli altri incarichi, quello di nominare i direttori

(8) Anche se, dal punto di vista monetario, i sette paesi non hanno tutti la stessa importanza: anzi le differenze sono piuttosto accentuate, con la Costa d'Avorio accentrante quasi il 50 % della circolazione fiduciaria dell'Unione e gli altri stati in ordine decrescente fino al Dahomey e al Niger, con poco più del 5 % ciascuno.

di filiali, previo accordo con il governo interessato. Per quanto concerne, infine, l'articolazione territoriale, la sede centrale è fissata temporaneamente a Parigi, ma sarà in un tempo successivo trasferita in uno degli stati dell'Unione, per decisione unanime dei medesimi. Una filiale e più agenzie sono aperte in ognuno dei paesi membri.

Simile come struttura alla B.C.E.A.O. è la B.E.A.C. (« Banque des Etats de l'Afrique Centrale »), che raggruppa i cinque paesi associati all'Unione Doganale ed Economica dell'Africa Centrale (U.D.E.A.C.): Ciad, Congo, Gabon, Repubblica Centrafricana e Camerun (9). Vediamone solo i principali punti di differenziazione. L'istituto in parola è sorto nel 1960 ed è retto da un insieme di disposizioni contenute negli accordi di cooperazione stipulati tra la Francia e i cinque paesi e non quindi da un trattato istitutivo di una vera e propria unione monetaria. La sede è a Parigi, il capitale è di 250 milioni di franchi CFA e i comitati monetari nazionali si occupano delle questioni di interesse locale. La più rilevante differenza rispetto alla B.C.E.A.O. sta nella composizione del Consiglio di amministrazione: dall'esercizio 1965-66 la B.E.A.C. è retta da 26 consiglieri, di cui ben 14 francesi e 12 africani (2 per ogni paese, eccetto il Camerun che ne nomina 4) (10). È comunque in atto un processo di « africanizzazione » del personale, per affidare peso crescente nelle responsabilità di gestione ad elementi locali.

A proposito degli accordi di carattere monetario merita di essere segnalata la cooperazione che unisce le banche centrali dei tre stati (Kenia, Uganda, Tanzania) aderenti alla Comunità dell'Africa Orientale: si tratta in questo caso di legami meno stretti dei precedenti, consistenti nell'armonizzazione delle discipline sul controllo

(9) Si veda FREDIANI, *Il sistema bancario del Gabon e la Banca centrale degli Stati dell'Africa Equatoriale e del Camerun*, Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, 1973, pp. 75-80.

(10) Afferma a ragione FREDIANI, *op. cit.*, pp. 79-80: « Si ritiene pertanto che la partecipazione francese — pur essendo tale da incidere sulla politica monetaria degli stati dell'Africa Occidentale — non possa — almeno sotto l'aspetto formale — condizionarla in modo completo, come si reputa avvenga nel caso degli stati dell'Africa Equatoriale e del Camerun ».

Anche per la B.E.A.C., le modificazioni statutarie introdotte nel novembre 1972 saranno esaminate nel cap. 7.

dei cambi, nella libera convertibilità alla pari e senza applicazione della commissione di cambio delle loro tre monete, nella concessione di crediti reciproci in determinate circostanze e in una serie di consultazioni periodiche tra i governatori (11). A seguito però dei recenti mutamenti nell'assetto politico in Uganda e nelle controversie di confine con la Tanzania, tutta l'organizzazione comunitaria sta attraversando un momento difficile, con conseguenti ripercussioni negative sul processo integrativo in campo monetario.

Da ultimo va ricordata l'«Associazione delle banche centrali africane» (12), costituita ad Accra il 13 agosto 1968 e comprendente tutti gli istituti centrali dell'Africa indipendente, oltre al Tesoro liberiano. Gli scopi sono elencati all'art. 2:

a) promuovere la cooperazione in campo monetario, bancario e finanziario del Continente africano;

b) assistere nella formulazione di direttive secondo le quali potranno essere stipulati accordi in materia monetaria e finanziaria tra i paesi africani;

c) aiutare a rafforzare ogni sforzo teso a conseguire e a mantenere la stabilità monetaria e finanziaria in Africa;

d) esaminare il funzionamento e l'efficienza delle istituzioni economiche e finanziarie internazionali nelle quali i paesi africani hanno un interesse e suggerire soluzioni per un possibile miglioramento.

Per il conseguimento di questi ampi obiettivi, l'Associazione promuove incontri periodici tra i governatori, invita allo scambio di idee e di informazioni, facilita la raccolta di dati e statistiche, intraprende studi e ricerche di comune interesse, organizza seminari e corsi di perfezionamento, fornisce assistenza tecnica. Mentre tutto ciò sta scritto nell'atto costitutivo, è da ritenere che in questi primi anni l'attività sia stata piuttosto limitata. È positivo comunque che sia sorto il bisogno di un tale organismo, da parte di banche centrali più legate per il momento ai mercati creditizi delle ex-po-

(11) Si veda IMF, *Surveys of African Economics*, vol. II, Washington, 1969, pp. 27 e 43-44.

(12) Si veda ASSOCIATION OF AFRICAN CENTRAL BANKS, *Articles of Association*, 1968, p. 7.

tenze colonizzatrici che tra di loro. È poi certo che l'Associazione costituisce il luogo naturale d'incontro in vista delle annuali assemblee del Fondo Monetario e della Banca Mondiale, nelle quali — come è noto — i paesi africani sono raggruppati per sub-regioni e devono pertanto concordare in anticipo un atteggiamento comune nelle linee d'azione, nonché nelle votazioni.

2.2. *Scopi statutari, finalità istituzionali e compiti* (13).

Dei due modi in cui una banca centrale può essere costituita — fissazione nello statuto della sua struttura a grandi linee, sul modello della Banca d'Inghilterra o invece specificazione dettagliata del campo di attività (14) — in Africa si è universalmente seguito con cognizione il secondo indirizzo. Il pericolo, cui si è accennato in nota, è apparso nei primi anni di funzionamento degli istituti centrali africani assai remoto, tenuto conto dell'ampiezza con cui sono stati redatti gli statuti e l'assistenza prestata in molti casi dal Fondo Monetario Internazionale o dalle analoghe istituzioni dei paesi progrediti.

Dalla varietà degli scopi statutari si desumono le finalità istituzionali, che possono farsi coincidere con quelle di ogni moderna banca centrale, e cioè:

- 1) salvaguardia della stabilità monetaria;
- 2) promozione dello sviluppo economico;

(13) Per l'impostazione teorica di questo paragrafo, si veda DELL'AMORE, *Le funzioni delle banche centrali*, op. cit., pp. 31-43.

(14) Afferma al riguardo Sen (pp. 9-10): « Both methods have their advantages as well as dangers. The British method is suited only to a country whose people are in the habit of following traditions and precedents. It is not suitable to a new, inexperienced country. If everything is to be laid down in statutes, care should be taken to see that the law suits the country ». Più oltre (pp. 272-3), l'A. mette in guardia dai pericoli di una tale situazione: « The authorities of the bank might be tempted to seek guidance more from the language of the statute than from their common sense, judgment and experience. This practice may also introduce some rigidity of thought and action in the operations of the central bank ». (Si veda SEN, *Central Banking in underdeveloped money markets*, Bookland Private Ltd., Calcutta, 1961).

Per una rassegna degli scopi e delle funzioni delle banche centrali africane, si vedano AA.VV., *I sistemi bancari dei paesi africani*, op. cit., *passim* e BASU, *La banca centrale nei paesi in via di sviluppo*, op. cit., pp. 91-106.

3) attenuazione delle fasi congiunturali;

4) conseguimento del massimo grado di occupazione delle forze di lavoro.

A differenza però delle economie mature, dove acquista rilevanza la manovra anticiclica nel tentativo di tenere lontani i due contrapposti (15) mali dell'inflazione e della disoccupazione, nei paesi africani e del Terzo Mondo in generale l'obiettivo primario è rappresentato dalla promozione dello sviluppo economico, proprio perché tale processo va aiutato nella fase di decollo e costituisce la base per il raggiungimento degli altri fini. Pur con diverse accentuazioni, gli autori sono concordi su tale punto (16).

Molto si è discusso circa le funzioni da assegnare alle banche centrali operanti nelle economie in via di formazione, soprattutto con riferimento allo schema di compiti tradizionalmente svolti dalle analoghe istituzioni dei paesi avanzati. Si è, da un lato, giustamente ridimensionato il ruolo di prestatore di ultima istanza e di controllore del credito in senso classico delle banche centrali africane (17), ma, dall'altro, non è stato posto sempre e sufficientemente l'accento sulle nuove gravose funzioni che attendono gli istituti in parola e sui risultati delle quali si misura la loro utilità e validità. Nel se-

(15) Contrapposti, ma non sempre, come è accaduto nella generalità delle economie occidentali con il fenomeno della «stagninflazione».

(16) Fra i molti, si possono citare: nel novero degli studiosi nei paesi progrediti, MAURI, *Il mercato del credito nei paesi sottosviluppati*, Giuffrè, 1966, pp. 36-37, che pone in luce la connessione tra l'obiettivo della massimizzazione del tasso di crescita dell'economia e il valore del controllo qualitativo del credito; NEVIN, *Capital funds in underdeveloped countries*, McMillan, Londra, 1963, p. 24, per il quale è importante incoraggiare lo sviluppo a lungo termine nei settori base dell'apparato produttivo; LETICHE, *The role of monetary institutions in the economic conditions and objectives of African economic development*, Università di Montreal, 1971, ciclostilato, p. 31, che sostiene la necessità per la banca centrale di contribuire a diversificare l'economia. Tra gli esperti nei paesi emergenti, KRAL, *The role of a central bank in a developing economy*, in «Banking and Development», Reserve Bank of India, 1970, pp. 157-160; DESHMUKH, *Politica monetaria ed altri strumenti di intervento in una economia in via di sviluppo*, in «Bancaria», aprile 1966, pp. 425-7; ZULU, *Central banking and its role in the national economy*, Bank of Zambia, Lusaka, 1970, pp. 19-22.

(17) Si veda, per tutti: SAYERS, citato da MAURI, *op. cit.*, pp. 25-27.

guente elenco esemplificativo si ritrovano compiti tradizionali e nuovi (18):

- a) assicurare al mercato l'adeguata disponibilità di medio circolante;
- b) accentrare le riserve valutarie del paese;
- c) collaborare all'attuazione della politica finanziaria della pubblica tesoreria;
- d) vigilare sul sistema bancario;
- e) promuovere e mobilitare il risparmio interno;
- f) mantenere l'equilibrio della bilancia dei pagamenti e la stabilità dei cambi esteri;
- g) incoraggiare lo sviluppo di un efficiente mercato monetario e finanziario;
- h) favorire l'equilibrato sviluppo degli investimenti nei vari settori produttivi;
- i) ridurre gli squilibri sociali tra le regioni del paese;
- l) adeguare il sistema creditizio ai bisogni di quello economico (19);
- m) mantenere un certo clima propizio alla realizzazione di un'espansione armonica (20).

In sostanza le banche centrali africane, trovandosi ad operare in un ambiente economico-finanziario meno progredito, devono porsi quale uno dei centri promotori del loro sviluppo, attraverso un'azione diretta durante una prima fase (per la quale si veda il prossimo paragrafo) ed una concomitante e più profonda opera indiretta, tesa

(18) Si veda DELL'AMORE, *op. cit.*, pp. 37-38.

(19) Attraverso — come rileva FREDIANI, *Presentazione* a Basu, *op. cit.*, p. XXXIV — l'allentamento dei legami tra le filiali delle banche estere e le loro sedi, considerato obiettivo da perseguire con priorità assoluta, senza ricorrere alle estreme misure della nazionalizzazione, che possono scoraggiare gli investimenti esteri nel paese.

A proposito della nazionalizzazione, KAMUZORA, *Central Banking*, The National Bank of Commerce, Tanzania, dicembre 1970, p. 18, è dell'avviso che le funzioni tradizionali della « Bank of Tanzania » siano state ridotte dal procedimento di socializzazione del sistema bancario, avvenuto nel febbraio 1967.

(20) Tale è per DORRANCE la principale responsabilità di una banca centrale. Si veda DORRANCE, *Le rôle des banques centrales dans les pays moins développés*, in « Finance and Development », dicembre 1969, p. 24.

cioè a dar corpo e ad irrobustire l'infrastruttura creditizia (che viene esaminata nel paragrafo dedicato al contesto istituzionale).

2.3. Banche centrali « pure » o « miste »?

Com'è noto, col primo termine si indicano quelle che operano esclusivamente con altri istituti di credito, mentre col secondo quelle che sono in rapporto diretto anche con le aziende di produzione o di erogazione. Mentre nei paesi progrediti tale ultimo caso è del tutto scomparso, esso contraddistingue l'attività di alcune banche centrali delle nazioni in via di sviluppo. Si tratta in verità di una fase transitoria attraverso cui sono passati o stanno passando alcuni istituti africani, nella consapevolezza delle lacune riscontrate nei mercati creditizi locali (21).

Una volta superate le difficoltà iniziali è opportuno che essi si ritirino dall'attività commerciale e lascino il campo alle aziende di credito specializzate in questo settore (22).

Tra i tanti, un caso particolarmente significativo è parso quello della Guinea Equatoriale, che — come ricordato nella parte storica — dispone di una banca centrale di recente costituzione, dal 1969 per la precisione. Resesi conto della ristrettezza del territorio nazio-

(21) « Le fait pour une banque centrale africaine de s'adonner à des activités bancaires ordinaires a pour origine évidente l'existence d'un système bancaire commercial qui n'était pas indigène et dont le comportement opérationnel semblait ne pas être en conformité avec les objectifs économiques nationaux », Cfr. ENUENWOSU, *Rôles et politique des banques centrales africaines dans le développement*, Association des banques centrales africaines, Séminaire de Tunis, 20 novembre-5 décembre 1972, p. 21. L'A. ricorda le esperienze di banche miste, protrattesi fino a tempi recenti, degli istituti di emissione della Libia, della Somalia e del Mali (pp. 21-27).

(22) Si veda SAYERS, *Central banking after Bagehot*, Oxford University Press, 1957, p. 118, ripreso da MAURI, *op. cit.*, pp. 39-42 e da BASU, *op. cit.*, pp. 219-225.

In questi termini è giustificabile un'azione diretta propulsiva. Non siamo pertanto d'accordo con Arcucci, quando afferma (p. 8) che: « l'esercizio diretto dell'attività bancaria commerciale da parte della banca centrale è indispensabile », senza porne limitazioni temporali. (Cfr. ARCUCCI, *Banche commerciali e banche centrali nel finanziamento dello sviluppo*, relazione alla Tavola rotonda sui limiti dell'intervento delle banche commerciali nel finanziamento dello sviluppo, Parma, maggio 1973, ciclostilato).

nale e valutato l'effettivo fabbisogno di istituzioni finanziarie (operano nel paese due banche spagnole), le autorità monetarie di questo stato hanno deciso la creazione di una banca centrale, che sarà l'unica banca guineana e riunirà le funzioni di istituto di emissione, di banca di deposito e di banca di sviluppo (23). È il caso più « spinto » di banca mista, della quale è tuttavia prevista la fine nelle norme transitorie del decreto-legge istitutivo: la separazione giuridica ed economica delle funzioni monetarie e bancarie avverrà quando, a giudizio del governo, la complessità e il volume delle operazioni lo renderanno necessario. In quel momento si procederà alla costituzione della « Banca centrale della Repubblica della Guinea Equatoriale » e della « Banca nazionale di deposito e sviluppo ». Si tratta, a nostro avviso, di un esempio illuminante del grado di maturità raggiunto e del beneficio tratto dalle esperienze precedenti di altre banche centrali africane.

2.4. *La struttura del mercato del credito.*

Un compito assai importante che gli istituti centrali hanno svolto dal loro sorgere e continuano a realizzare ancora oggi nella generalità dei paesi, è rappresentato dal contributo da loro fornito per dotare il sistema economico delle istituzioni creditizie necessarie.

Nella varietà di situazioni esistenti al presente sul continente africano, è possibile proporre — seguendo il Mauri (24) — un'interessante classificazione dei sistemi creditizi, in base al « grado di maturità » degli stessi. L'Autore individua tre stadi di evoluzione, ciascuno caratterizzato da determinati elementi, oltre a quelli già acquisiti nella fase precedente. Così nel primo stadio — il più arretrato — vengono compiuti sforzi miranti alla graduale diffusione dell'uso della moneta, per delimitare l'area dell'economia di sussistenza.

(23) Si veda B.C.E.A.O., *Les institutions monétaires de la République de Guinée Equatoriale*, op. cit., pp. 4-11. La disposizione citata nel testo è contenuta nell'art. 2 del decreto-legge istitutivo della banca centrale.

(24) Si veda MAURI, *Il mercato del credito nei paesi sottosviluppati*, op. cit., pp. 81-96. Parzialmente simili sono gli stadi di sviluppo monetario descritti da NEWLYN, *Money in an African context*, Oxford University Press, 1967, pp. 1-16.

stenza e degli scambi in natura. Inoltre, sono necessari almeno « due organismi creditizi e finanziari idonei a svolgere attività complementari, rappresentati rispettivamente da una banca di emissione, la quale eserciti anche le funzioni tipiche delle banche commerciali (non esistenti), e da una banca di sviluppo, che temporaneamente supplisca alla mancanza di un mercato dei capitali e alla carenza di iniziative imprenditoriali » (25).

Nel secondo stadio si ipotizza la presenza di un istituto centrale vero e proprio, con tutti i compiti che la moderna dottrina gli attribuisce, il sorgere di banche commerciali a soggetto economico pubblico e privato, la specializzazione della banca di sviluppo verso il settore industriale e la creazione di un'apposita azienda di credito dedicata al finanziamento dell'agricoltura. Esistono già alcune premesse per il costituirsi di un mercato mobiliare organizzato e spetta alla banca centrale il compito di favorire il classamento dei titoli governativi e di educare il pubblico a tale forma di investimento.

Il terzo ed ultimo stadio vede il sistema bancario completarsi ed articolarsi maggiormente su tutto il territorio. Il grado di specializzazione funzionale si accresce con l'apparire di nuovi istituti che indirizzano la propria attività al medio termine, al credito ipotecario e ad altre forme settoriali di sussidio alla produzione. Nel mercato mobiliare, ai titoli pubblici si affiancano obbligazioni ed azioni di società. Alcune delle iniziative pilota intraprese dalla banca di sviluppo possono venir trasferite al capitale privato.

Orbene, la realtà africana si presenta — ovviamente in base ad una valutazione che non può prescindere da elementi soggettivi — con i seguenti tratti distintivi: la generalità dei paesi può dire di aver superato la prima fase, almeno per quanto riguarda la costituzione degli organismi creditizi base, mentre ancora molta strada resta da compiere per ridurre il dualismo del mercato del credito e diffondere l'uso della moneta. A questo proposito, il settore arretrato di tale mercato prospera tuttora prevalentemente nelle zone rurali e in quelle comunque distanti dai grandi centri abitati ed è caratterizzato dall'erogazione del credito in natura e dei prestiti mo-

(25) Si veda MAURI, *op. cit.*, pp. 87.

netari diretti e dal fenomeno dell'applicazione di tassi di interesse usurari, conseguente agli squilibri tra domanda e offerta di credito.

Gran parte dei sistemi bancari africani sta attraversando attualmente il secondo stadio ipotizzato, poiché, accanto all'istituto di emissione funzionante come banca centrale intesa nel senso più ampio, esiste una serie più o meno nutrita di intermediari creditizi: banche commerciali, banche di sviluppo, istituzioni finanziarie specializzate (26). L'adeguatezza delle strutture creditizie va rapportata al grado di sviluppo raggiunto dal sistema economico nel suo complesso e alle caratteristiche fisiche del paese (superficie, popolazione, posizione geografica): è chiaro infatti che solo in relazione a tali parametri si possono collocare nella seconda fase di evoluzione mercati del credito africani affatto diversi tra di loro. Salvo presentare a volte grosse lacune nell'aspetto funzionale e nell'articolazione territoriale propri di singole istituzioni finanziarie, è possibile affermare — a nostro avviso — che i cardini di un sistema creditizio autonomo sono ovunque costituiti in Africa e che, almeno sotto il profilo strutturale, i mercati del credito non si pongono come freni allo sviluppo (27). In altri termini, il processo di maturazione nel settore del credito avviene ad un ritmo superiore a quello generalmente riscontrabile negli altri (28) e ciò è dovuto molto spesso a fattori quali la tradizione bancaria, la maggiore organizzazione e standardizzazione del lavoro, l'attenzione particolare rivolta dai pubblici poteri. In questo stadio, perciò, la banca centrale, dopo aver provveduto a trasformare il dipartimento o i dipartimenti interni dediti all'attività

(26) Delle quali si farà qualche cenno schematico più oltre, in questo stesso paragrafo.

(27) Per esempio, a questa conclusione eravamo giunti, analizzando il sistema bancario di un paese che, a causa della sua infelice posizione geografica e dell'estrema povertà di risorse, non figura certo tra i più progrediti del continente: « il futuro sviluppo del Niger troverà davanti a sé una organizzazione creditizia che, lungi dall'essergli di freno, sarà in grado di assecondarlo e promuoverlo. In altre parole, le banche e gli intermediari finanziari si moltiplicheranno e adegueranno sempre più i propri servizi alle mutevoli richieste, fornendo così al processo di crescita un appoggio indispensabile ed una garanzia per l'avvenire ». (Cfr. BORTOLANI, *Il sistema bancario del Niger*, op. cit., p. 28).

(28) Si veda GHOSH, *Monetary control in an underdeveloped economy*, in « Economia Internazionale », novembre 1960, p. 605.

bancaria diretta in autonome istituzioni a carattere pubblico, deve soprattutto volgersi a consolidare l'apparato esistente e metterlo in grado di funzionare secondo una visione globale dei fabbisogni della economia.

In alcuni paesi — Marocco, Nigeria (29), Tunisia, Costa d'Avorio, Egitto, Kenia, Maurizio e forse qualche altro — si può senz'altro parlare di raggiungimento del terzo stadio evolutivo, sia in relazione al numero e alle dimensioni degli istituti operanti sia con riferimento al grado di specializzazione funzionale. Inoltre, nella maggior parte di tali stati l'ampiezza dei mercati mobiliari è degna di rilievo, tanto che si è provveduto alla creazione di borse valori, per ora tuttavia svolgenti un volume di contrattazioni piuttosto limitato (30).

Un ventaglio di casi differenti si ritrova anche considerando l'atteggiamento assunto dalle autorità monetarie in materia di controllo sul capitale delle banche che si inquadra nell'indirizzo di politica economica abbracciato dal governo: ad un estremo vi è la politica della « porta aperta » seguita dalla Liberia, favorevole ad una massiccia presenza del capitale straniero; all'altro, la completa nazionalizzazione del sistema bancario decretata da Algeria, Libia, Egitto, Sudan, Guinea e Tanzania.

In questi casi, si realizza certamente una vigilanza formale totale, imponendo agli *ex*-istituti esteri di investire localmente i fondi raccolti, ma non sempre si raggiunge un grado di efficienza apprezzabile, a causa della eccessiva burocratizzazione dell'apparato organizzativo (31). Più opportuna risulta pertanto una linea di com-

(29) Per questo paese, che è tra i più importanti se non il più importante del continente, la letteratura specializzata è particolarmente abbondante. Si veda, per tutti, BROWN, *The Nigerian banking system*, Allen & Unwin, 1966, pp. 23-121.

(30) Si veda, *infra*, cap. 6.

(31) Con riferimento all'Algeria, Rossignoli scrive: « Il sistema bancario e la banca centrale costituiscono pertanto una espressione della burocrazia statale e di conseguenza il controllo del credito è essenzialmente di natura amministrativa e selettiva, ed è diretto ad assicurare la conformità dei finanziamenti accordati dalle aziende di credito con le scelte della pianificazione ». (Cfr. ROSSIGNOLI, *Il sistema bancario dell'Algeria*, op. cit., p. 35). Tali affermazioni valgono anche per gli altri paesi che hanno nazionalizzato. Si veda anche

promesso, a cui s'ispira con differenti sfumature la maggior parte dei paesi africani: da un lato sopravvivenza di alcune aziende di credito straniere, generalmente commerciali, ma loro regolamentazione e inquadramento nel sistema bancario locale (attraverso opportune disposizioni legislative o, quando ciò non è ritenuto sufficiente, mediante assunzione di partecipazioni pubbliche); dall'altro, costituzione di organismi finanziari nazionali, nel campo del credito ordinario, ma ancor più in quello dei finanziamenti a più protratta scadenza, incoraggiando in un secondo tempo l'ingresso in varia misura di capitale privato locale.

Dal punto di vista dell'articolazione territoriale, l'inconveniente riscontrabile in ogni paese, retaggio del periodo coloniale, è la diffusione, ed in alcuni casi anche una inopportuna proliferazione, degli sportelli nella capitale e negli altri importanti centri abitati, trascurando vaste zone rurali. Con il conseguimento dell'indipendenza e il sorgere di istituti nazionali si è dato impulso all'opera di penetrazione nelle aree non economicamente vantaggiose da una stretta angolazione aziendale, ma non si può ancora affermare di aver portato i servizi bancari e quel che più conta, il credito, a tutte le persone ed aziende meritevoli di essere assistite finanziariamente. Solo con una costante azione di stimolo e con adeguati incentivi si potrà progressivamente ridurre il dualismo monetario, a vantaggio del settore più arretrato (32).

Venendo ora ad una sintetica panoramica dei tipi di istituzioni finanziarie in attività in Africa, è d'uopo cominciare con le banche commerciali, le quali pressoché ovunque rappresentano gli intermediari creditizi più importanti (33). Durante il periodo coloniale,

THE NATIONAL BANK OF COMMERCE, *NBC's role in Tanzania's socialist construction*, United Republic of Tanzania, 1971, p. 37.

(32) Per Dell'Amore, la manchevolezza maggiore delle banche commerciali africane è proprio la loro limitata articolazione territoriale nelle aree rurali (Cfr. DELL'AMORE, *Politica bancaria e politica del risparmio nei Paesi africani*, in « Atti della Conferenza internazionale », Milano, 20-23 settembre 1971, Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, 1972, p. 5). Sull'argomento si veda anche TALWAR, *Problems of expansion of banking in rural areas*, in « Banking and Development », Reserve Bank of India, 1970, pp. 49-60.

(33) La bibliografia in materia si divide in opere che affrontano il tema in generale, soffermandosi sulle caratteristiche strutturali e funzionali delle

esse erano le filiali delle grandi aziende di credito della madrepatria ed assecondavano il drenaggio delle risorse, che costituisce la maggior caratteristica negativa dell'imponente sfruttamento attuato a quei tempi (34). Al presente, le banche di deposito straniere hanno dovuto come regola essere registrate localmente e sono pertanto divenute « associate » alle rispettive case-madri. È difficile dire quanto le cose siano mutate rispetto al passato con l'introduzione di nuovi soci africani (in genere la stessa banca centrale o qualche altro ente pubblico) e con la disciplina cui sono soggette: il loro campo di attività resta largamente confinato al finanziamento del commercio estero e delle altre operazioni che presentano assoluta garanzia di rimborso e tassi attivi remunerativi. Questo può assumersi come schema di massima valido in generale, sia per le banche francesi sia per quelle inglesi sia per quelle in cui la totalità o parte del capitale appartiene a istituti di altre nazioni europee, degli Stati Uniti o dell'India.

Tra le prime, occorre contrapporre la « Banque Internationale pour l'Afrique Occidentale » alle restanti: la B.I.A.O. infatti è il

banche commerciali operanti nei paesi in via di sviluppo e in quelli africani in particolare e in scritti, i quali si dedicano all'esame di singoli stati o di gruppi più o meno omogenei (nazioni anglofone, francofone, del Maghreb). Mentre per questi ultimi si rimanda alle indicazioni già fornite nel capitolo sull'evoluzione storica, con riferimento alle trattazioni di più ampio respiro e di maggiore qualificazione, si può utilmente consultare: JUCKER-FLEETWOOD, *Money and Finance in Africa*, Allen & Unwin, 1964, pp. 128-140; NEVIN, *Capital funds in underdeveloped countries*, op. cit., pp. 45-71; NEWLYN, *Money in an African context*, op. cit., pp. 41-55; WILLIAMSON, *The role and practices of commercial banks and other institutions in financing development*, N.B.E., Cairo, 1965, pp. 1-24; MAURI, *Il mercato del credito nei paesi sottosviluppati*, op. cit., pp. 53-61.

(34) Nelle parole di NEVIN, op. cit., pp. 49-51: « The broad result of all these features of colonial banking — the integration of all branches of the bank into a single unit administered from head office, the concentration of credit on expatriate primary-producing or trading enterprises, the applications of conventions and standards exported from the home country — was at least quite recent years an inadequate rate of expansion of credit for new development in most dependent territories.

... Many colonies were therefore at one stage in the position of credit-exporting areas as a result of the peculiar organisation and attitude of the commercial banking system ».

più importante istituto tra quelli francesi installati nella medesima area geografica, sia per la rete di filiali assai estesa, sia per il fatto che circa il 75% del suo volume d'affari si riferisce effettivamente all'Africa francofona, a differenza di quanto avviene per le altre banche che limitano le proprie operazioni in detta area all'1-2% della loro attività complessiva. Sotto un altro aspetto, che si riallaccia al diverso soggetto economico, la B.I.A.O. (35) si differenzia dalle concorrenti, le quali sono le tre grandi banche nazionalizzate, la « Société Générale », la « Banque Nationale de Paris » e il « Crédit Lyonnais ». Queste, successivamente alla dichiarazione di indipendenza delle *ex-colonie* francesi nel 1960, hanno rinunciato al sistema di filiali, fino allora in atto, in favore della costituzione di aziende di credito di diritto locale nelle quali lo stato interessato ha assunto una partecipazione di rilievo, sovente maggioritaria, mentre altri gruppi finanziari stranieri hanno sottoscritto modeste quote del capitale. La B.I.A.O., invece, è l'unico istituto che ha mantenuta inalterata la propria struttura di complesso unitario, basata su una direzione centralizzata e su una penetrazione per mezzo di numerosi sportelli propri.

Nell'Africa anglofona troviamo, in tutti gli stati ove non si è proceduto a nazionalizzare il sistema bancario, due istituti di lunga tradizione coloniale: la « Barclays Bank » e la « Standard Bank ». Esse operano al presente in base alle leggi locali e si collocano ovunque tra le maggiori banche di ogni singolo paese, perpetuando gli stessi inconvenienti di sempre: concentrazione degli sportelli nelle città e discriminazione nella concessione dei prestiti a sfavore degli africani (36). Si può tuttavia intravedere un lento processo verso una maggiore presa di coscienza nei confronti delle iniziative locali,

(35) La B.I.A.O. è una società anonima francese nella quale tuttavia il 49% del capitale è stato acquisito nel 1965 dalla « First National City Bank » di New York.

(36) PETCH, *Economic development and modern West Africa*, Allen & Unwin, 1968, pp. 86-87, cerca di giustificare l'operato della due banche sud-dette, affermando da una parte che in tempi recenti esse hanno accresciuto il numero dei loro sportelli e, dall'altra, che le loro limitazioni nei finanziamenti allo sviluppo (agricoltura e edilizia, in particolare) trovano spiegazione nel caotico regime giuridico della terra, in molti paesi africani, che non consente di richiedere adeguate garanzie reali.

che avrà modo di svilupparsi in futuro di pari passo con l'accresciuta autorità dello stato e del suo potere di costrizione, senza subire ricatti sul piano dei rapporti finanziari internazionali.

La stessa esigenza che ha spinto i paesi africani a dotarsi di una banca centrale ha condotto molti di essi a costituire una grande azienda di credito ordinario nazionale, per farvi confluire il lavoro bancario di tutto l'apparato statale, degli enti pubblici e di un gran numero di individui. L'obiettivo è, in una parola, di colmare le lacune lasciate dagli istituti stranieri (37). L'unica eccezione di rilievo alla costituzione ex-novo di un istituto commerciale nazionale è rappresentato dalla Nigeria, dove fin dai tempi coloniali si è sviluppato un sistema di banche indigene (38), favorite dai governi regionali della Federazione. Pur attraverso vicende non sempre felici — si ricordi che negli anni dell'immediato dopoguerra fallirono ben venti di tali aziende —, le « indigenous banks » costituiscono un raro esempio di iniziativa privata africana in campo bancario.

Da quanto detto in precedenza risulta evidente che il grado di concentrazione dei sistemi bancari africani è tra i più elevati del mondo (39): ciò ovviamente è da porsi in relazione alla fase di sviluppo raggiunta; ma la struttura attuale, basata sul consistente apporto pubblico, lascia prevedere che difficilmente in un prossimo futuro si espanderà il numero degli istituti. Sarà invece probabile che le banche commerciali oggi esistenti consolidino la loro posizione in termini assoluti, ma perdano terreno nei confronti di altri inter-

(37) Si veda, con riferimento all'esperienza della Zambia, un paese largamente dominato dalle « expatriate banks », l'articolo di ZULU-MUJUMBAR, *The case for a national commercial bank*, Bank of Zambia, Lusaka, 1970, pp. 23-25.

(38) Si veda BROWN, *The Nigerian banking system*, op. cit., pp. 54-76 e, più in generale, NWANKWO, *Traditional banking in developing countries*, in « The Banker's Magazine », febbraio 1973.

(39) Il fenomeno si registra anche in uno dei più articolati sistemi bancari del continente: « Although there are at present 14 commercial banks operating in Nigeria, the Nigerian banking industry is a highly concentrated oligopoly. The domination of the industry by a few large banks, while not precluding inter-bank competition, has greatly affected its nature and extent ». (Cfr. TERIBA, *The 1967-69 banking amendments in Nigeria. An appraisal of financial adaptation in an underdeveloped war economy*, in « The Nigerian Journal of Economic and Social Studies », University of Ibadan, marzo 1969, p. 60).

mediari finanziari, col procedere della specializzazione creditizia a medio e a lungo termine.

Tra questi ultimi vanno in primo luogo annoverate le banche di sviluppo (40), organismi creditizi creati ovunque dai pubblici poteri allo scopo di accelerare il processo di crescita attraverso la concessione di finanziamenti in settori ritenuti prioritari. Esse sono una significativa espressione dell'affermazione di autonomia che gli stati africani cercano di costruire dal giorno dell'indipendenza. La loro attività tipica dovrebbe essere rivolta al finanziamento delle imprese industriali, tra cui in special modo quelle piccole e medie, del settore pubblico per le grandi opere di infrastruttura (anche in collaborazione con istituzioni internazionali) e di progetti in campi nei quali vi è carenza di offerta di credito. Fondamentale è l'opera di assistenza tecnica fornita alle aziende finanziate, al fine di potenziare la classe imprenditrice locale. Accanto a questi indirizzi gestionali veramente encomiabili, non va però taciuta la delusione prodottasi in alcuni casi nei risultati conseguiti, a causa della limitatezza delle disponibilità pecuniarie in rapporto all'ampiezza dei fini assegnati alle banche di sviluppo, ma ancor più ad una deviazione dalla impostazione originale, con frequenti sconfinamenti nel credito ordinario per esigenze di equilibrio aziendale. Ciò si è registrato in particolare nei paesi in cui non è stata costituita una banca commerciale nazionale. Correggendo la rotta nel senso indicato, è certo comunque che le banche di sviluppo sono chiamate a svolgere una funzione-chiave nei mercati del credito africani.

(40) Sulle caratteristiche strutturali e funzionali di tali banche si è sviluppata una bibliografia assai ampia, di cui segnaliamo la più recente e qualificata: BADOIN, *Les banques de développement en Afrique*, Pedone, 1964; SPIRO, *Les banques de développement et le crédit aux petits producteurs en Afrique Noire et en Amérique du Sud*, Droz, Ginevra, 1966, p. 154; DOCK HOUK, *Financing and problems of development banking*, Praeger, 1967, p. 177; DELL'AMORE, *Economia delle aziende di credito*, vol. II: *I sistemi bancari*, Giuffrè, 1969, pp. 202-216; ONADO, *Le banche di sviluppo dei Paesi africani: aspetti istituzionali*, in «Saggi in onore di G. Dell'Amore», vol. III, Giuffrè, 1969, pp. 1567-1617; HOLBIK, *Development banks: a catalyst for economic progress*, in «Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali», novembre 1969, pp. 1053-1073; HARLANDER-MEZGER, *Development banking in Africa*, Weltforum Verlag, Monaco, 1971, p. 390; BARATTIERI, *Le banche di sviluppo nei Paesi emergenti*, Giuffrè, 1972, p. 85.

Con riferimento agli altri intermediari finanziari, la situazione è alquanto eterogenea e non si presta che a poche generalizzazioni. Nel campo del credito agrario, gli organismi specializzati non sono numerosi e dispongono di modesti mezzi. Forse con la rinnovata attenzione dei pubblici poteri verso questo settore, potranno dare maggiori frutti i tentativi finora fatti, anche sotto la guida della F.A.O., di impiantare una rete efficiente di cooperative agricole e di distribuire attraverso le stesse il sussidio finanziario. Rimandando ad un successivo capitolo (41) per la mobilitazione del risparmio interno, restano da considerare gli istituti dediti al credito edilizio, al consumo, automobilistico ed altri minori: salvo eccezioni, si tratta di intermediari di limitate dimensioni, che per il momento vivono ai margini del mercato del credito, costituendone una piccola frazione, destinati però ad irrobustirsi e a moltiplicarsi via via che progredirà la maturazione del sistema economico e il grado di specializzazione funzionale di quello finanziario.

A conclusione del capitolo, si possono sintetizzare i seguenti punti:

1) le moderne banche centrali africane, sorte all'indomani del conseguimento dell'indipendenza, si presentano con caratteristiche formali assai simili (a parte i due istituti multinazionali dell'Africa occidentale e centrale);

2) gli statuti, che le hanno dotate di ampi poteri, non permettono di farsi un'idea delle loro effettive possibilità operative, ma d'altro canto non costituiranno un rigido freno in futuro, quando le banche in questione saranno in grado di svolgere più compiutamente le funzioni loro assegnate;

3) a confronto con gli analoghi istituti operanti da tempo nei paesi più progrediti, quelli africani ne hanno ricalcato la struttura di base, ma se ne distaccano nettamente per quanto concerne l'importanza dell'obiettivo dell'accelerazione dello sviluppo;

4) risulta infatti tra i compiti primari delle banche centrali africane l'opera di consolidamento delle istituzioni finanziarie già in essere e della costituzione di nuove unità, ove ritenuto necessario.

(41) Si veda, *infra*, cap. 6.