

L'ORDINAMENTO DEL SETTORE BANCARIO E FINANZIARIO E LA BANCA CENTRALE INTERNA

di **FRANCESCO BOCHICCHIO**

PREMESSA: L'INADEGUATEZZA DELL'ORDINAMENTO IN MATERIA. TERMINI VERI E TERMINI FALSI DELLA QUESTIONE

In occasione dell'attacco di Renzi a Visco per impedire la conferma di questi alla guida della Banca d'Italia, attacco per fortuna fallito, nonché dei primi passi della Commissione Bicamerale Parlamentare d'inchiesta, è emersa finalmente l'inadeguatezza dell'impianto dell'ordinamento bancario e finanziario.

Lo ha detto pure un magistrato serio ed autorevole come Francesco Greco.

Ma proprio perché generalizzata è una constatazione che sa di parziale se non addirittura travisata.

Certamente, è un'inadeguatezza palese ma che non è univoca in quanto trascura che l'assetto istituzionale del risparmio si fonda su un nesso dialettico tra stabilità e correttezza: una cosa era quando la stabilità era salvaguardata ed anzi assicurata, e quindi il nesso era di pretendere nel settore prestazioni veramente elevate ed altra quando la stabilità è saltata e si entra in una fase con rischio di effetti selvaggi.

La critica all'assetto dei controlli sembra derivare più dalla deflagrazione degli effetti che da un'analisi lucida dell'impianto.

Una cosa è certa: vi sono "default" e scandali a iosa.

Ma che l'impianto non fosse idoneo nessuno se ne era accorto??

Ed allora se si va alla contingenza non vi è il rischio che ognuno effettui denunce per proprie ragioni di parte?

E un'analisi delle contingenze può essere affidata alla politica, regno per eccellenza della contingenza, e quindi inadeguata a gestirla invece che a poteri imparziali?

La messa sotto accusa delle Autorità di Vigilanza, in particolare Banca d'Italia, ha senso o non è piuttosto un mezzo per deviare l'attenzione dai retti binari ed evitare di affrontare il nodo delle vere cause dell'inadeguatezza? Il che vuol dire che l'inadeguatezza risponde ad esigenze veramente pressanti e facenti capo a gruppi di potere dalla forza formidabile.

Il nesso tra stabilità e correttezza è dialettico, nel senso che da un lato la stabilità è essenziale, in quanto nessun intermediario è corretto se non è stabile, ma dall'altro una stabilità con lesione dei diritti altrui diventa illecita.

In definitiva, con il venir meno della stabilità è crollato un sistema il cui impianto era già di per sé fragile e tenuto in piedi solo dalla stabilità.

Se non si comprende che il modello era in crisi da tempo, forse con profili di problematicità "ab origine", non solo si va dietro alla contingenza ed anche alle strumentalità, ma soprattutto si rinuncia ad affrontare la problematica nei suoi esatti termini.

E ciò non è innocuo, in quanto al contrario risponde a forti interessi, che vanno evidentemente individuati.

1. PROFILI STORICI

Fino ai primi anni '90 l'ordinamento bancario era quasi elementare, in quanto ruotante intorno a due elementi essenziali, uno soggettivo, Banca d'Italia, con i suoi poteri immensi e l'altro oggettivo, rappresentato dalla stabilità sia delle singole banche sia del settore bancario e finanziario nel suo

complesso, in funzione del quale venivano per l'appunto conferiti a Banca d'Italia i poteri sterminati testé evocati ed in funzione della cui effettiva salvaguardia veniva giudicato il suo operato.

Banca d'Italia ha avuto grandi Governatori, come Menichella, Guido Carli, Paolo Baffi e Ciampi.

Grazie a questi uomini ha capito, "rectius" ha fatto capire l'importanza del mondo bancario per sostenere l'economia italiana, e ne ha imposto la tutela più rigorosa ed a volte anche rigida. Per questo ha salvaguardato la fiducia del mercato e dei risparmiatori nelle banche, caratterizzate in termini di stabilità e quando in crisi oggetto di rapidi salvataggi.

I risparmiatori non azionisti e quindi creditori della banca non dovevano perdere nulla, e fino al 2015 in effetti nulla hanno perso.

La guida dei Governatori succedutisi nel tempo era forte ed autorevole.

I Governatori hanno rappresentato così la coscienza critica del Paese ed hanno svolto un ruolo di moderazione e di controllo nei confronti del potere pubblico ed anche di quello privato.

Il ricordo dei singoli Governatori con le loro caratteristiche come protagonisti della vita economica ed anche politica italiana porta a due conseguenze. I Governatori hanno fatto la Banca d'Italia e la Banca d'Italia ha fatto l'Italia.

Sembra che il Governatore potesse essere paragonato al Presidente del Consiglio ed al Capo dello Stato e che la Storia dei diversi Governatori succedutisi nel tempo possa rappresentare una delle parti più vitali della Storia d'Italia e soprattutto quella maggiormente in grado di fornirci una visione privilegiata della Storia citata per ultima.

In termini istituzionali e giuridici, la duplice conseguenza vuol dire che la fissazione dei poteri dell'Istituzione e della sua guida non erano così definiti, altrimenti un ruolo così determinante non sarebbe stato possibile per figure non poste all'apice dei poteri costituzionale.

Ma se questa è una verità elementare vuol dire che da un lato Banca d'Italia aveva acquisito, nei fatti e solo implicitamente da un punto di vista giuridico, il ruolo di un Organo costituzionale e dall'altro i suoi poteri in materia bancaria e finanziaria erano illimitati.

Erano due profili anomali per uno Stato costituzionale.

Ma era una situazione di fatto sfuggita a quella di diritto o la spiegazione era più profonda?

I poteri di Banca d'Italia si basavano sulla c. d. legge bancaria del '36-38, che era molto generica e concedeva poteri senza fissazione dei criteri e specificazione degli stessi: pacificamente non rispettava i limiti della riserva di legge di cui all'art. 41, 2° e 3° comma, per i limiti all'iniziativa economica privata e per la programmazione economica

Si era risolto il problema evidenziando che la legge bancaria si basava sull'art. 47 della Costituzione e sulla tutela del risparmio in tutte le sue forme ivi fissata: senza arrivare alla tesi che l'art. 47 superasse il problema di costituzionalità della legge bancaria, in quanto la verifica dell'effettiva rispondenza della legge alla Costituzione spettava alla Giustizia costituzionale –ed una presa di posizione effettiva è sempre mancata, per cui si può dire che era una tesi sì valida in via prospettica e generale, bensì non totale, residuando dei dubbi, ineliminabili, come si vedrà--, era sostenibile che gli interventi ed i controlli non rispondenti a finalità sociali ma a tutela del risparmio non fossero soggetti ai limiti della riserva di legge, bensì rientrassero nella tutela del risparmio e pertanto emanassero da poteri discrezionali della Banca d'Italia.

L'opinione è ancora in essere.

Essa è valida perché coglie l'essenza della finanza, pre-condizione di ogni sistema economico, che vede coesistere settori in avanzo e settori in disavanzo: di qui la necessità di tutela; di qui la natura fattuale e non di merito del risparmio come valore: proprio per questo, si tratta di valore indefettibile.

Pertanto, ma anche peraltro, il tradurre ciò in concetti giuridici non è agevole.

Si è cercato di distinguere tra poteri di politica economica a poteri di regolarità, il che ha un senso anche se si rivela restrittivo ridurre i poteri di Banca d'Italia ad una mera regolarità. Da qui si è partiti per sostenere che si tratta di poteri neutri (Capriglione), il che è invece inammissibile, in

quanto la stabilità presuppone la scelta tra interessi sottostanti ad un'attività imprenditoriale che non si differenzia poi, realisticamente, da una politica economica.

La differenza va cercata su altra base: la stabilità richiede la protezione del settore finanziario, inteso in senso omnicomprensivo e tale da includere anche la creazione di -e l'intermediazione in moneta, il che vuol dire che tale settore è sottratto alla concorrenza ed al mercato. I poteri di Banca d'Italia erano e sono pertanto poteri di politica economica più pura ed incondizionata nei limiti della scelta fondamentale in materia di sistema economico, liberista o liberale temperato o socialdemocratico o, addirittura, socialista: i poteri di Banca d'Italia possono essere realizzati senza fonte di legge, se non incidono sull'assetto generale di sistema economico. Per andare al di fuori di tali limiti, occorre una legge nel rispetto dell'art. 41, 2-3° commi, Cost..

Ebbene, tale sistema dai fondamenti nitidi ma non fissati in modo esplicito, ha retto per anni garantendo la stabilità delle singole banche e dell'interno ordinamento, senza che i risparmiatori non azionisti ma creditori della banca abbiano mai perso un euro, come visto, fino al 2015.

Fatto sta che Banca d'Italia, oltre ad essere la Banca centrale e la massima Autorità amministrativa indipendente, grazie a questi meriti si è collocata certamente non al di sopra ma altrettanto certamente a fianco del potere politico.

Nessuno si faceva venire l'idea balzana di metterla in discussione.

Ciò salvo gli attacchi eversivi tesi a colpirla per realizzare colpi di stato non necessariamente violenti: esempio clamoroso l'attacco a Baffi e Sarcinelli su iniziativa di Sindona e Calvi con l'appoggio di Andreotti.

Da un punto di vista squisitamente giuridico, i poteri di stabilità non avevano valore e vigenza da un punto di vista strettamente civilistico, non intaccato da controlli di grandi numeri. Pertanto, dal punto di vista del rilievo giuridico, il ruolo di Banca d'Italia si presentava tale da non incidere sui principi fondamentali ed in modo da restare al piano implicito e di sottotraccia.

In Italia, la situazione ha registrato il primo grande cambiamento nei primi anni '90 con le privatizzazioni e con la consacrazione dell'attività in titoli quale collocata sullo stesso piano di quella di deposito e fidi.

Banca d'Italia si è trovata, sotto il primo aspetto, a fare l'arbitratore di assetti societari con scelte di merito in cui l'aspetto protezionistico veniva affiancato se non addirittura superato da un'ottica di direzione del settore fondamentale dell'economia. Nel momento in cui era ancora in essere la svolta liberista di Reagan e della Thatcher, come lo è tuttora, ed in forma pura risultando temperata solo a parole, tale dirigismo si rivelava e si rivela singolare: quello che è certo è che era ed è una forma di direzione che va al di là dei limiti sopra fissati e fonda un sistema di politica economica vera e propria atipica vale a dire senza l'inserimento in un sistema di programmazione democratica propria della socialdemocrazia genuinamente di sinistra.

Sotto il secondo aspetto, non solo è aumentata l'instabilità insieme al dinamismo ma anche si è creata una situazione di rischio dei risparmiatori senza lesione della stabilità, in modo da richiedere così controlli di correttezza tali da incidere sui principi civilistici.

Si sono in tal modo introdotti nell'ordinamento degli elementi di incoerenza e di disorganicità: sul primo punto, si è introdotta la previsione di fatto di poteri dirigistici tali da andare oltre la stabilità e da rientrare in una politica economica antiliberista anche se alla fine tali da garantire un liberismo di fondo. Il settore economico principale è diventato tale da rientrare in un antiliberismo formale ed in un liberismo sostanziale. E' un settore rispondente ad una vera e propria schizofrenia. Sul secondo punto, si è prevista la tutela della correttezza, tali da andare oltre la stabilità e da introdurre per la prima volta la valenza civilistica dei controlli pubblici, senza un vero e proprio coordinamento con la tutela della stabilità, creando un quadro esplosivo e privo di punti di riferimento solidi. E si tratta di correttezza non riconducibile a quella del codice civile, dove ha una valenza in chiave di completamento di specifici obblighi, "massime" in chiave integrativa od esecutiva. Nel nostro settore, ha invece la valenza di impedire deviazione dell'intermediario finanziario dal suo ruolo, in chiave di commistione di concetti e di valori, creando una situazione normativa ibrida e generica, senza

rigore –peraltro, nelle presenti note si continuerà ad utilizzare tale termine, che è generalizzato nel settore.

Gli errori di Fazio -Governatore dal '94 in sostituzione di Ciampi-, che ha realizzato comportamenti di favoritismo nei casi Antonveneta/Bnl e di latitanza nei primi scandali finanziari relativi all'operatività in titoli in cui erano protagoniste le principali banche italiane ed estere (Cirio, Parmalat), vanno inquadrati in una situazione nuova, priva di strumenti in grado di reggere tale situazione nuova.

Per completare il quadro, Ciampi negli anni '80 oltre a tutelare in modo egregio la stabilità, aveva fatto sì che fosse emessa una normativa –il Testo Unico Bancario del '93- idonea ad inquadrare Banca d'Italia ed i suoi poteri nel sistema giuridico italiano trovando una base giuridica e legislativa solida ai suoi poteri ed evitando quei margini di incertezza che avevano creato la situazione delicata che costrinse Baffi alle dimissioni. Tale aspetto di profonda regolarità politica ed istituzionale si poggiava peraltro su un equivoco –vale a dire relativo al tentativo di rendere ordinari controlli invece straordinari, ed il vero compito era ed è di mantenerli straordinari senza farli diventare eccezionali, e quindi non di adattarli al sistema giuridico ma di adattare questo a quelli, nel rispetto dei principi fondamentali - che sarebbe esploso trent'anni dopo.

Nella stessa ottica, per evitare ingerenze della magistratura sulla gestione delle banche, si era stabilito che la banca è un'impresa, il che è ovvio, però così si sono eliminati profili pubblicistici tali da giustificare un regime penalistico aggravato: anche qui, si è creato un equivoco, in quanto per evitare eccessi penalistici si è privato l'ordinamento di forme di controllo diverse da quelle di stabilità. Ed è un equivoco non innocuo, in quanto fornisce la base a poteri al di fuori della stabilità, senza i presupposti di cui all'art. 41 Cost: si è istituzionalizzato un sistema normativo “*praeter Constitutione*”, in grado di diventare, alla prima occasione, in grado di sconvolgere una solidità solo apparente, anticostituzionale.

2. IL CONTESTO: LA CRISI FINANZIARIA INFINITA

La crisi finanziaria ha portato numerosi elementi di destabilizzazione. In primo luogo la speculazione ed i prodotti rovinosi (derivati) hanno leso la correttezza, ed hanno trovato l'ordinamento privo di controlli sistematici ed effettivi, ma alla lunga hanno leso anche la stabilità.

Gli scandali finanziari hanno trovato definitivamente come protagonisti gli intermediari importanti e primari.

La speculazione ha preso il sopravvento ed ha condizionato le banche principali: e così ha portato al dissesto l'economia.

La crisi delle banche ordinarie che esercitano il credito è dipesa essenzialmente dalla crisi dei settori produttivi –caso clamoroso quello dell'edilizia- che le banche stesse hanno finanziato ed anche dalla debolezza complessiva del sistema finanziario dominato dalla grande speculazione e non in grado di porre in essere un esercizio ordinato delle attività ordinarie.

La separazione tra banche ordinarie e banche d'affari, proposta da tutti come panacea di ogni male, è una grande cannonata nell'acqua, priva di effetti di rilievo ed atta solo a creare suggestione.

Se la separazione opera solo all'interno di unica impresa ma non di unico gruppo è solo formale: se invece opera anche all'interno del gruppo allora pone le condizioni per gruppi speculativi senza solidità, questa attribuita solo da attività ordinarie, ed inoltre spezza artificiosamente il settore finanziario, unitario. La crisi del 2008 è scoppiata a partire da banche d'affari non collegate a banche ordinarie. Il dominio della speculazione sulle attività ordinarie dipende da crisi della finanza nel suo complesso e un'attività ordinaria isolata sarebbe sempre preda dei venti del mercato

La separazione tra attività ordinaria in crediti e intermediazione nei pagamenti, vale a dire nella moneta scritturale, è artificiosa, visto che l'essenza della banca è non il collegamento tra attività di raccolta del risparmio e concessione dei crediti, propria di qualsivoglia società finanziaria, ma la circostanza che i propri debiti sono strumenti di pagamento.

La finanza domina l'economia ma è in crisi endemica.

Da ciò consegue in defettibilmente che è una situazione che è al di fuori dei poteri di una Banca Centrale, la quale si muove nell'ambito dei principi cardine del sistema economico e non può sovvertirli.

La normativa "bail-in", con il limitare i salvataggi bancari, non solo ha destabilizzato l'economia intera, bloccando la fiducia del pubblico nelle banche e nella loro moneta, quella scritturale, ma ha anche posto i controlli di Banca d'Italia sulle banche, ormai prive di copertura in caso di insolvenza, in termini rilevanti da un punto di vista civilistico e pertanto sotto il sindacato continuo della magistratura ordinaria.

La limitazione di poteri di salvataggio da essa operata ha anche incrinato l'attività di vigilanza priva di poteri di incidere sui risultati e quindi soggetta a sindacato come qualsiasi attività discrezionale privandola di quella sovranità economica che la caratterizza.

Il protezionismo senza stabilità e senza collegamenti con una programmazione pubblica ha reso i poteri di controllo suppletivi della politica senza efficacia.

Non basta: il protezionismo ha leso definitivamente la correttezza, non solo senza beneficio per la stabilità, ma addirittura alla fine ledendola irrimediabilmente.

La Consob è così diventata un mero duplicato di Banca d'Italia senza alcun valore aggiunto.

A perfezionare la completa "de-strutturazione" dell'ordinamento del settore, è da confermare che il diritto civile condiziona i controlli pubblici non solo nel ramo dei titoli ma anche in quello bancario "tout court" nel momento in cui i salvataggi non sono più possibili e vi sono le insolvenze non risanate.

3. LE LINEE DI RIFORMA

Le linee di riforma sono complesse, per venire a capo di una situazione inestricabile.

La tutela della stabilità è essenziale e richiede un'autonomia piena della Banca Centrale e non una semplice discrezionalità, la quale presuppone invece un ruolo esecutivo e non una capacità di autonomia di indirizzo propria di poteri di controllo. Altrimenti, il controllo diventerebbe attuativo di scelte politiche, in un'ottica incompatibile con uno stato di diritto.

Ma la stabilità non è tale se si pone solo in via preventivo.

Occorre premettere che l'esito negativo dei controlli di stabilità non dipende da un loro fallimento, visto che sono controlli di grande numeri e non di merito delle operazioni: Ma non solo: occorre non dimenticare che la politica e l'opinione pubblica chiedevano a viva voce, dopo la crisi del 2008, che le banche si riconvertissero dalla finanza ai crediti alle imprese produttive, e questo hanno fatto, sia pur male. Ma non solo ancora: dopo gli errori di Fazio, si è posta avanti in modo assordante – soprattutto dai liberisti quali Giavazze ed Alesina, ma nolo da loro-, una campagna asfissiante contro l'eccessiva estensione dei poteri di Banca d'Italia. Chi lamenta l'estio negativo dei controlli non fa altro che emanare lacrime da cocodrillo.

Ciò premesso, ebbene, in caso di esito negativo di detti controlli di stabilità, da un lato occorrono sanzioni pesantissime, e dall'altro la presenza di poteri di salvataggio.

Sul primo punto, occorre disincentivare i cittadini dal violare la stabilità: occorre quindi l'introduzione di sanzioni amministrative anche sospensive ed impeditive dell'esercizio dell'attività, e pene anche di reclusioni molto incisive. Per far ciò occorre ripristinare uno statuto soggettivo delle imprese bancarie e finanziarie con profili pubblicistici.

Sul secondo punto, la stabilità è impossibile se i depositanti ed i risparmiatori non imprenditori perdono le proprie risorse affidare alla banca. Di qui la necessità dell'abolizione del "bail-in".

La stabilità è il valore essenziale da tutelare: ma non si può pensare minimamente di provvedere a tale tutela se non si tiene conto dell'emergere prepotente della correttezza nelle operazioni in titoli e dei poteri dirigitici in materia di assetti societari della banca.

Sull'aspetto evidenziato per ultimo, il dirigismo rende evidente che l'assetto liberistico del mercato del credito, salvo la stabilità, è anacronistico: la Banca Centrale ha poteri di politica economica e pertanto occorre inserirli nel quadro delle garanzie costituzionali di cui all'art. 41.

La Banca Centrale non è più autoreferenziale nei propri compiti. Occorre inserirla nell'ambito della programmazione economica. Il che è ancor maggiormente necessario se si tiene conto che la crisi del settore bancario comporta l'ineluttabilità delle concentrazioni e la posizione privilegiata delle banche maggiori, come dimostra il salvataggio delle banche venete, dal che consegue il ruolo residuale della concorrenza. Senza un quadro di programmazione economica pubblica si crea una situazione di totale squilibrio.

Sull'altro aspetto, la correttezza richiede il divieto di abusi e la rilevanza civilistica dei controlli e la necessità di rendere la stabilità non autoreferenziale:

I seguenti prodotti venduti sul mercato sono abusivi ed illeciti:

- a) strumenti derivati abnormi come rischio e come oneri;
- b) obbligazioni strutturate in cui la componente derivativa sia troppo elevata;
- c) obbligazioni subordinate, se offerte in massa quando invece sono prodotti di nicchia;
- d) obbligazioni convertibili in cui la conversione è obbligatoria a scelta dell'emittente in violazione della possibilità del risparmiatore di uscire dall'investimento.

A ciò vanno aggiunti:

e) fondi obbligazionari e monetari in cui il rendimento annuo è costantemente minore di quello delle obbligazioni sottostanti;

f) più in generale fondi in cui il rendimento annuo è costantemente minore del valore delle commissioni.

L'illegittimità dipende dalla natura intrinsecamente abusiva per elusione delle esigenze fondamentali dei risparmiatori (a-d) o per la deviazione strutturale del prodotto dalle caratteristiche in cui viene percepito dai risparmiatori (b-c) o per mancanza di un valore aggiunto (e-f).

La correttezza intesa come necessità di rispondenza alle esigenze fondamentali dei risparmiatori non è altro che vincolo di coerenza rispetto al ruolo: è l'ordine pubblico economico, che richiede un controllo non solo in negativo ma anche in positivo delle operazioni, al fine di conformarne la funzione economico-sociale concreta, in un'ottica di funzionalizzazione esterna del contratto e dell'iniziativa ad essa sottostante. E' la funzionalizzazione produttiva dell'impresa, per cui il profitto è giustificato solo se vi è un ruolo produttivo coerente e rigoroso (art. 41 Cost.): è il prodromo della funzionalizzazione sociale di cui al secondo e terzo comma dell'art. 41. Per inciso, alla luce del nesso dialettico tra stabilità e correttezza, la Consob è necessaria, e sempre in autonomia da Banca d'Italia, ed anch'essa come organo costituzionale, meno importante di Banca d'Italia ma sempre con forme di tutela della sua autonomia a livello di giustizia costituzionale.

Chiuso l'inciso, La trasparenza è necessaria, ma non è fine a sé stessa, come invece vuole l'impostazione dominante a partire dal grande compianto Guido Rossi: la finalizzazione a sé stessa della trasparenza presuppone il ruolo oggettivo del mercato predominante rispetto a quello dell'impresa. Poiché così non è, la trasparenza è uno strumento al servizio della correttezza.

La correttezza comporta la limitazione della speculazione e del capitale finanziario, e pertanto si unisce ad una forte tutela della stabilità, ma comporta anche una direzione complessiva dell'economia.

La crisi del settore del credito con l'emergere di situazioni di insolvenza rende i controlli pubblici dalla rilevanza civilistica anche in detto settore.

Occorre la ripresa dei poteri di controllo in modo pieno, ripresa piena ed assoluta, ma senza cedimenti al populismo ed al consumerismo, vale a dire con una salvaguardia dell'efficienza del settore da dirigere politicamente.

Il recupero del credito deve essere privilegiato rispetto ai debitori insolventi, con sanzione dei comportamenti elusivi. L'art. 388 c.p. punisce chi compie comportamenti fraudolenti sui propri beni per sottrarsi a Provvedimenti di condanna ed anche a Procedimenti instaurati, mentre va esteso ad-

dirittura agli atti precedenti (in modo da punire il loro utilizzo successivo fraudolento). Occorre sanzionare penalmente ogni atto di distrazione del patrimonio fraudolento in qualsiasi momento compiuto.

CONCLUSIONI: SI PUO' FARE A MENO DI UNA BANCA CENTRALE INTERNA?

Ma il problema è più serio: se si vuole la stabilità del settore occorre una forte Banca centrale e con ampi poteri senza pretesa di sindacato capillare esterno su di essa: l'unico sindacato ammesso è quello proprio di un potere costituzionale, per assicurarne il rispetto del suo ruolo, senza deviare dai fini costituzionali: ma la necessità del rispetto della legge da parte sua è per l'appunto in funzione della tutela del risparmio che le fornisce poteri direttamente –senza passare per altri poteri costituzionali- esecutivi della legge ed addirittura integrativi nei limiti molto ampi attribuiti dall'art. 47. Questa non è un'affermazione forte, come appare “prima facie” ma è la sola verità: la legge del '93 fissa quale elemento essenziale dei controlli di Banca d'Italia la “sana e prudente gestione”, che è un concetto indeterminato ed indeterminabile e quindi “*praeter legem*”.

Occorre riconoscere la sua sovranità economica e quindi non solo come autorità amministrativa indipendente, ma soprattutto come autorità costituzionale. La costituzionalizzazione di Banca d'Italia vuol dire renderla potere costituzionale, ma non rendere sacrale una zona grigia come invece molti pretendono.

Il sindacato è quello proprio su un organo costituzionale, come è bene ribadire.

Senza un organo costituzionale non vi è stabilità.

L'inserimento nella politica economica è un passaggio oggi doveroso ma ulteriore e che non può prescindere dalla sovranità monetaria ed economica: è necessaria una sua autonomia rispetto alla politica, non assoluta ma nemmeno minima.

Guido Carli negò il collegamento i due elementi, collocandosi nel senso di ritenere che il primo porti a ritenere inammissibile il secondo: ed invece occorre creare il collegamento: ma il primo elemento è imprescindibile. Quello che è certo è che una Banca Centrale non può essere fagocitata dalla programmazione ma non può fare a meno di essa.

Il collegamento è indefettibile come mostrato dal fatto che le banche sorreggono il debito pubblico, anche dopo lo scellerato divorzio tra Ministero del Tesoro e Banca d'Italia dell'81, per cui lo fanno in modo non sistematico e con i conti pubblici in mano alle grandi banche d'affari che gestiscono le aste di collocamento, mentre la crisi dello Stato debole porta a non consentire il salvataggio delle sue banche.

La riforma del settore bancario richiede la ripresa di una sovranità interna.

Il diritto civile deve essere rivisitato dai controlli pubblici che richiedono la salvaguardia delle ragioni fondamentali del risparmio quali garantite dai controlli pubblici, che quindi non devono più essere avulsi dai criteri civilistici.

E' così chiara la portata del dibattito in corso.

Il ridimensionamento di Banca d'Italia e l'attacco ad essa si pongono nella direzione di mancata tutela del sistema bancario. Ciò perché il capitale finanziario indebolisce la funzione tecnico-produttiva bancaria e privilegia quella speculativa, che consente la stabilità solo per i grandi gruppi, mentre quelli piccoli e medi possono sopravvivere solo in condizioni eccezionali. Di qui la logica ed indefettibile conseguenza che la separazione tra funzione creditizia e funzione monetaria, che in molti ed autorevoli e lucidi stanno sostenendo, all'estero ed in Italia, sarebbe la lapide del sistema bancario e dell'intera economia.

Le banche centrali interne –tranne che pochi Stati forti- hanno ora un ruolo secondario ed accessorio rispetto a quello delle banche centrali sovranazionali.

Il sistema bancario ha però stabilità e solidità in conformità a tendenze del capitale finanziario.

Questi ha portato alla perfezione la forza del capitale, ma in modo del tutto inefficiente, smentendo i principi fondamentali del liberismo.

Le tendenze all'internazionalizzazione ed alla dematerializzazione del capitale finanziario sono rese necessari dalle dinamiche economiche ma sono in contrasto con l'efficienza economica. L'efficienza economica richiede la ripresa della sovranità interna, ma non come sovranità nazionale, che si basa sull'unificazione impressa dal capitale, come mostrato dalla prima guerra mondiale in poi, bensì quale ancoramento del potere alla localizzazione necessaria per tutelare gli strati sociali e popolari non riconducibili al capitale finanziario. E' la sovranità popolare della nostra Costituzione (sulla falsariga del pensiero di Rousseau e della parte più vitale del marxismo): è da ribadire che essa è a base della nostra Costituzione, i cui tentativi di svuotamento e di distorsione sono finora fortunatamente falliti).

La Banca Centrale interna è fondamentale nel senso di potere costituzionale. La Banca sovranazionale deve coordinare quelle interne e non dominarle.

La programmazione economica democratica interna è essenziale per la tutela del settore bancario e per la autonomia di Banca d'Italia. La programmazione, nel momento in cui sostituisce l'ordine all'anarchia capitalistica, ha una tendenza anticapitalistica ineliminabile. Poiché il momento di superare il capitalismo è ben lungi dal venire, occorre una pianificazione che si basi su una mediazione con il capitale e su una forma di capitalismo organizzato. E' quel regime di semi-socialismo proprio del dibattito dagli anni '30 agli anni '50 (in cui si schierarono a favore e contrario due famosi intellettuali legati in modo non organico alla Scuola di Francoforte e seguaci della Teoria Critica, rispettivamente Federick Polloch e Franz Neumann) e di una pianificazione capitalistica (cui pensava Rudolf Hilferding durante la Repubblica di Weimar, sempre come forma di transizione la socialismo).

Nè si può dire che è un tema del secolo scorso, pertanto in via pretesa oramai superato, in quanto invece non è affatto superato: il capitale finanziario ha distrutto l'economia e con essa il sistema bancario; i monopoli e le multinazionali hanno creato la globalizzazione e fornito la piattaforma necessaria per il trionfo ed il consolidamento del capitale finanziario.

Ma la divaricazione tra capitale finanziario e tutela del settore bancario richiede la ripresa del secondo in contrapposizione con il primo, in chiave solo riformistica per tantissimi decenni se non almeno un secolo.

La Banca Centrale interna è necessaria e può assolvere al proprio ruolo solo se si pone in chiave conflittuale con il capitale finanziario. Poiché ciò è innaturale, è necessario il supporto da una sinistra riformista e non movimentista ma ciò nondimeno rigorosamente antiliberista.

Guido Carli, quando si buttò in politica, commise un grande errore quando sostenne che la vera tutela del risparmio è tale quando gli investitori possono scegliere il Paese dove collocare i propri risparmi.

E' stato un grandissimo errore, non intellettuale ma non politico.

Ed infatti era la lucida premonizione dell'alleanza tra capitale finanziario e internazionalizzazione (con annesse multinazionali). Ebbene, tale libertà di scelta ha distrutto il risparmio in quanto ha posto gli investitori in balia di intermediari finanziari predatori, questi ultimi in quanto privi di ancoramento popolare. E' necessario l'ancoramento, non territoriale, ma popolare.