

Deviazione costituzionale

A chiarire le prospettive, inquadrando l'affare Sindona nella logica da cui sorge, è lo stesso Guido Carli, governatore della Banca d'Italia, nelle dichiarazioni pubblicate il 24 ottobre 1974 sul quotidiano « 24 Ore ». Carli richiama, anzitutto, il « dovere » del contribuente di sanare le perdite derivanti dalle avventure bancarie, senza eccezioni e indipendentemente dalle responsabilità e dai profittatori.

La linea di condotta che abbiamo seguito e ci proponiamo di continuare a seguire — dichiara Carli, senza distinguere fra la parte propria e quella del governo — si ispira all'esigenza di tutelare il depositante, qualunque sia la sorte della banca presso la quale egli ha effettuato il deposito. Da parte di alcuni dei nostri critici si afferma che questa linea di condotta altera le condizioni della concorrenza. Noi rispondiamo che essa è applicata alla generalità dei paesi ad economia di mercato. Autorevoli affermazioni in proposito sono state fatte di recente dai responsabili della politica monetaria e del controllo sull'attività bancaria negli Stati Uniti.

Vi sono molti elementi degni di rilievo in queste affermazioni: 1. Carli risponde ai critici interni al sistema bancario, non ai critici politici: evidentemente è mancata una critica politica del suo operato; 2. forse per l'assenza di un giudizio politico sull'operato della Banca d'Italia egli può parlare di garanzie che, potendo derivare soltanto da decisioni politiche generali con effetti istituzionali, non spettano alla Banca d'Italia; 3. il riferimento a quella che sarebbe una pratica di tutti i paesi (che definisce « ad eco-

nomia di mercato » nel momento stesso in cui esclude le banche dal mercato) è vera se riferita a una tendenza ma falsa riguardo alle disposizioni giuridiche e ai fatti (il governo della Germania occidentale non rimborsa tutti i debiti della Herstatt); 4. definisce la « concorrenza » come subordinata al funzionamento di un cartello monopolistico globale.

Le spiegazioni che richiederebbero le dichiarazioni sommarie riportate sopra sono tuttavia soltanto una parte della torta. Per Carli si tratta di chiarire che la garanzia totale non comporta l'inserimento in forme di gestione democratica.

Nel diffuso convincimento che tutto ciò che è pubblico può corrispondere meglio all'interesse generale — polemica il governatore — si ritiene anche che la pubblicizzazione e il condizionamento politico dell'attività bancaria possono corrispondere meglio all'interesse della collettività. Ritengo, invece, che questo interesse, e quindi l'allocatione ottimale delle risorse creditizie, possa essere raggiunto assicurando la sopravvivenza di un sistema bancario articolato i cui responsabili possano effettuare le loro scelte con libertà ed autonomia, l'autorità monetaria dovendo intervenire nel determinare il quadro generale delle condizioni e dei vincoli all'interno del quale quelle scelte possono essere effettuate. Un siffatto sistema merita tanto più di essere salvato in quanto la riduzione dell'area occupata dalle aziende di credito piccole e medie è irreversibile.

La rozzezza del ragionamento è proporzionale alla brutalità dei fatti che intenderebbe coprire. Carli polemizza con chi vuole pubblicizzare dopo aver sostenuto prima, per suo comodo, una garanzia totale che non può essere evidentemente che pubblica. Poi con-

trappone la pubblicità del sistema alla sua articolazione, che ha negato, delineandone il funzionamento come un cartello monopolistico. Egli introduce come 'dato' che le imprese bancarie abbiano effettuato le loro scelte, nell'ambito del sistema attuale, in « libertà e autonomia », nel momento stesso in cui si moltiplicano le dimostrazioni — ancora scarse: il più è chiuso nelle casseforti — di una gestione che conosce come unico vincolo effettivo quello dei rapporti di potere. Se c'è un 'dato' rilevante, ad esempio, è che piccole imprese di credito tipiche, come le Banche popolari cooperative, le Casse di risparmio provinciali e le Casse rurali ed artigiane, sono state sistematicamente private di ogni funzione specifica nel sistema. Il richiamo alle piccole imprese bancarie è di effetto, ma non è altro che il tentativo di far comparire un pluralismo che si riduce nella realtà alla pluralità dei centri di comando in cui è articolata la classe al potere; pluralismo che scompare nell'adesione di aziende a statuto cooperativo, enti pubblici, partecipazioni statali nel cartello dell'Assobancaria, dove ogni tentativo di allontanarsi dai moduli di azione conformi alla gestione monopolistica del mercato è punito severamente. Come è avvenuto per le Casse di risparmio nel momento in cui, avendo proposto la fissazione dei tassi di interesse minimi e massimi in sede di Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, sono state attaccate sul terreno in cui si trovavano più esposte, quello delle Cartelle fondiari, spinte al crollo delle quotazioni e alla paralisi delle emissioni dall'azione congiunta della Banca d'Italia e del Tesoro.

È la conformità al cartello, al contrario, che dà

diritto alla solidarietà che abbiamo visto affannosamente all'opera nell'affare Sindona.

Le dichiarazioni del governatore della Banca d'Italia non hanno avuto alcuna replica da parte degli esponenti politici, non diciamo di governo, ma nemmeno dell'opposizione. Il silenzio sulla crisi istituzionale del sistema bancario — unica, la presa di posizione del Psi, si mantiene sul terreno degli interrogativi — ci pone di fronte alla correlazione che deve esistere fra la crescita dei suoi scandali e una involuzione più ampia, a livello politico e sociale. Si comprende che l'assetto del sistema non sia stato posto in discussione, come un problema maggiore, fino al 1970, in un periodo in cui altri erano gli elementi che incombevano. Nell'ultimo quinquennio, invece, parlare di *risforma del sistema creditizio* è diventato di moda. Ma si è rimasti sul terreno funzionalistico e, per di più, senza affrontare la questione centrale: la posizione della Banca d'Italia.

Questa ha i caratteri che le provengono dalla storia sociale del paese, ma è rimasta indietro nell'ultimo trentennio.

Creata nel 1893 con la fusione della Banca nazionale (già degli Stati sardi) della Banca nazionale toscana e della Banca toscana di credito, con la contemporanea liquidazione della Banca romana, la Banca d'Italia esercitò l'emissione insieme ai Banchi di Napoli e di Sicilia fino al 1926. La legge bancaria del 1936 stabilisce che « tutte le aziende che raccolgono il risparmio tra il pubblico ed esercitano il credito, sia di diritto pubblico che di diritto privato,

sono sottoposte al controllo dell'*istituto di emissione* » (art. 2) sancendo il principio della delega della gestione politica del sistema bancario da parte del potere politico rappresentativo. A sua volta l'art. 3 precisa che « La Banca d'Italia è un istituto di diritto pubblico » di cui l'art. 20 specifica però la fondazione come privata società per azioni: « Il capitale della Banca è di trecento milioni di lire ed è rappresentato da 300.000 quote di mille lire ciascuna interamente versate » e distribuite esclusivamente a quattro categorie di istituti: casse di risparmio, istituti di credito di diritto pubblico e banche di interesse nazionale, istituti di previdenza e istituti di assicurazione. Per l'art. 10 viene stabilito il segreto d'ufficio su tutte le notizie, informazioni e dati che pervengano alla Banca mentre « i funzionari dell'istituto di emissione nell'esercizio delle loro funzioni sono considerati pubblici ufficiali », benché abbiano « l'obbligo di riferire esclusivamente al capo dell'istituto di emissione tutte le irregolarità constatate anche quando assumano la veste di reati », il che li dispensa — con violazione della Costituzione — da obblighi verso la magistratura e lo Stato inscindibilmente connessi alla cittadinanza.

La legge riserva una serie di poteri generali, di direttiva, al Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio (CICR). La vigilanza sulle banche ordinarie, ad esempio, deve essere esercitata « secondo le direttive del Comitato ». Il ministro del Tesoro segue l'attività della Banca, in tutte le fasi, e secondo la legge dovrebbe anche presentare ogni anno al Parlamento un rapporto circostanziato circa l'andamento dell'istituto di emissione (art. 130 del Te-

sto unico del 1910), obbligo che è stato omesso oppure ridotto a una pura esposizione contabile (*Relazione* 1974). Ma « Di fatto, sulla base dell'attività normativa interna, si può dire che negli ultimi anni è stata prevalentemente iniziativa del governatore l'emanazione di nuove disposizioni di massima sulla vigilanza bancaria e la Centrale dei Rischi, sulla regolazione delle emissioni e su alcune materie valutarie di competenza specifica della Banca » (De Mattia-Finocchiaro, *La Banca d'Italia ed i problemi del governo della moneta*, Ed. della Banca d'Italia, 1971). Il governatore ha d'altra parte rivendicato precocemente, all'assemblea degli azionisti (*Relazione* per l'anno 1962) il compito di « difendere la nostra indipendenza dal potere politico senza che ciò implichi in alcuna circostanza insubordinazione; indipendenza intesa nel senso di contrapposizione dialettica fra gli organi dello Stato, il compito dell'istituto di emissione essendo quello di offrire la propria collaborazione entro limiti in cui, nel nostro convincimento, essa non riesca pregiudizievole per il mantenimento della stabilità monetaria ».

Questa affermazione di indipendenza, che sarà la regola di gestione per il decennio successivo, contiene una rozza distinzione fra esercizio del potere di gestione del sistema bancario e potere politico, per introdurre subito dopo — in flagrante contrasto — l'istituto di emissione, società azionaria, addirittura fra gli « organi dello Stato », il che modifica di fatto la Costituzione, secondo la quale non possono darsi organi dello Stato che non siano espressione del potere rappresentativo.

L'ordinamento della Banca d'Italia rappresenta

dunque una delle principali deroghe al sistema disegnato dalla Costituzione del 1946. La delega di poteri deliberata dai gestori del potere rappresentativo è in molti campi incondizionata e si sviluppa, da un grado all'altro, a cannocchiale. Nello *Statuto* della Banca d'Italia il rapporto col ministro del Tesoro è rovesciato laddove è il governatore che « fa al ministro del Tesoro le proposte circa le variazioni alla ragione di sconto e alla misura dell'interesse per le anticipazioni », cioè circa l'uso di strumenti generalissimi di politica congiunturale (art. 25). I dirigenti della Banca possono moltiplicare in certi casi la delega, trasmettendola ad altre persone fisiche, laddove si stabilisce che la Banca « ha facoltà di valersi di altro personale, anche in deroga alle norme statutarie » per l'esercizio della vigilanza (art. 112 dello *Statuto*). Alcune norme statutarie sono apertamente trasgredite, come quella secondo la quale « I componenti del direttorio, i funzionari generali, i direttori delle sedi e succursali e tutti gli altri impiegati non possono appartenere ad altri enti di credito, esercitare commercio, ecc. » (art. 59) dal momento che il direttore generale della Banca d'Italia è per anni eminente amministratore dell'IMI, altri funzionari sono amministratori dell'Italfondario, e così via.

L'estraneità dell'ordinamento della Banca d'Italia all'ordinamento costituzionale dello Stato italiano è all'origine di una contrapposizione politica che si manifesta in forme sempre più acute.

Questa contrapposizione è stata più volte presentata come incentrata sulla divergenza fra valutazioni

tecniche di governo monetario e esigenze *politiche*. In effetti essa risale ad un processo di deresponsabilizzazione, rispetto al governo della moneta, che investe tanto il Tesoro che la Banca d'Italia. La creazione della domanda di moneta e la misura in cui questa viene accolta, con la ripartizione per destinazioni, si presenta come un fatto *esogeno* su cui istituzionalmente nessuno dei due centri, né il potere esecutivo delegante né la Banca delegata, ha l'investitura istituzionale sufficiente per esercitare una azione complessiva. Si fa appello, allora, alla *collaborazione dialettica*, tipica espressione di una posizione soggettiva che non vuole affrontare il problema oggettivo dell'unità di direzione. Il governorato della Banca d'Italia chiede alle forze sociali comportamenti 'responsabili' — intendendo conformi alle sue analisi e concezioni — ma non vuole le forze sociali direttamente rappresentate nei propri organi di direzione, anzi rivendica la « indipendenza » di fronte ai poteri dell'esecutivo.

Il risultato è che la Banca d'Italia non governa la moneta, ma svolge una enorme funzione di disturbo delle tendenze economiche sociali senza peraltro poterle cambiare la direzione. Uno stesso governorato si trova così a gestire: 1. la politica deflazionistica 'a priori' degli anni '60 (fino al 1968), nota come *difesa della lira*, con avanzi di bilancia inutilizzati e corrispondente indebolimento strutturale del sistema produttivo causato dal drenaggio di risorse verso l'estero; 2. la 'internizzazione' delle spinte inflazionistiche internazionali che ha inizio dal 1969, in legame con la crisi monetaria ma in mancanza di mutamenti corrispondenti nell'orientamento della po-

litica monetaria italiana; 3. la deliberata spinta inflazionistica del 1973, in cui le tendenze politiche del governorato si incontrano con un temporaneo governo di centro-destra; spinta che si congiunge poi con un nuovo fattore internazionale — di fronte al quale il dispositivo monetario è ancor più disarmato — originato dall'aumento dei prezzi del petrolio.

La deresponsabilizzazione reciproca rende impossibile un uso appropriato, da parte del governo, del sistema bancario ai fini della ripartizione della moneta creata, instaurando meccanismi alternati di stimolo o di non risposta per la domanda di moneta (selezione del credito). Ma contemporaneamente il ruolo diretto del sistema capeggiato dalla Banca d'Italia nella creazione complessiva di moneta diminuisce, tanto che a fine 1973 è il Tesoro che ha creato il 95% della nuova moneta. Il Tesoro risponde, col suo ruolo di creatore di moneta, ad una domanda di sostegno generico dell'economia che è di vitale importanza al sistema. La presentazione dell'azione creatrice di moneta del Tesoro come espressione di una generica espansione della *spesa pubblica* è completamente sviante rispetto alla realtà. Nel senso comune del termine per « spesa pubblica » si intende il finanziamento di bisogni comuni mentre il Tesoro finanzia, ora, soggetti particolari, oggettivamente discriminati, come certe categorie di richiedenti prestiti o aziende pubbliche (come quelle di trasporto e le stesse Partecipazioni statali) il cui fine economico è il trasferimento di capitale a determinate, particolarissime categorie di soggetti (minus-tariffe; salvataggi industriali).

Questa domanda di spesa, che può essere accolta soltanto attraverso il bilancio statale si traduce in domanda di moneta per il fatto che il suo soddisfacimento attraverso il prelievo fiscale, con trasferimento di reddito, non avrebbe senso in quanto toglierebbe significato a quel sostegno generico e globale all'economia che costituisce l'esigenza di fondo di una crisi sociale dell'assetto capitalistico. Logico quindi che il Tesoro usi in misura sempre più larga due strumenti tradizionali della Banca, il prestito e la creazione di nuova moneta, quando non abbia a disposizione l'alternativa di una soluzione della crisi sociale del capitalismo mediante la riduzione secca del livello di vita della generalità dei cittadini.

In queste condizioni il governorato della Banca d'Italia non ha mai espresso alcuna alternativa reale di governo monetario. Né poteva farlo, dal momento che la domanda di reflazione soddisfatta dal Tesoro nasce da una esigenza di 'salute' degli operatori finanziari, i quali possono: espandere la loro attività grazie all'entrata in scena delle aziende a partecipazione statale dove i prestiti sono garantiti dai fondi di dotazione del Tesoro; alzare i tassi d'interesse col contributo del Tesoro; rientrare nei prestiti ad aziende fallite grazie ai fondi di salvataggio, e così via. Il governorato si trasforma così in tribuna per la propaganda contro gli aumenti salariali, i sindacati e ogni altro ostacolo a un libero e dispotico uso del capitale. L'autonomia istituzionale è la pura funzione della conservazione di una posizione di potere *esterna* al sistema costituzionale, un monopolio di classe di una funzione pubblica, di una delle più importanti, esercitato in condizioni particolarmente precarie.

In quanto Autorità Monetaria, sia pure delegata, la Banca d'Italia diviene il perno della corporazione bancaria e impersona la funzione di guida del capitale finanziario nei confronti del sistema delle imprese industriali e delle altre aggregazioni del capitale. La gestione del cartello dei tassi d'interesse, attraverso cui si redistribuiscono le risorse canalizzate nelle banche, la garanzia della libertà speculativa, la difesa del segreto di ufficio sulle operazioni bancarie a fini di rilevanza fiscale penale ed economica, il filtraggio delle stesse notizie che possano dar luogo ad azioni giudiziarie per malversazioni finanziarie sono compiti essenziali alla cui preservazione nella sfera 'privata' è ordinata l'autonomia istituzionale.

Il carattere non partitico, ma *tecnico*, del governorato è connesso tanto alla forma istituzionale (la Banca d'Italia non risponde direttamente in sede politica, ma indirettamente), quanto alla configurazione del potere economico di un agente esterno che entra in relazione indifferentemente con tutti i partiti. Questa configurazione si accorda tanto con una concezione autoritaria del potere quanto con quella democraticistica: un esecutivo autoritario eserciterà l'Autorità Monetaria attraverso degli *ordini* (o dei non-ordini, come avviene nel sistema di delega attuale), mentre una democrazia formale ma non sostanziale conserva il potere economico autonomo ed esterno rispetto al sistema di rappresentanze elettive. In ambedue i casi le funzioni di domanda di moneta e di creazione — accoglimento e destinazione, misura della domanda potenziale accolta — sono poste in una sfera particolare, su cui esercitano il dominio sociale alcune forze e non altre, una sfera il

cui operare dà luogo ad un *risultato* trasferito meccanicamente ad organi che ne garantiscano l'esecuzione. Di questo operare meccanico, che è il coprichio della soggettività per gli aventi potere economico, la banca si fa scudo e ideologia per reclamare una sua posizione « al di sopra delle classi » e quindi al di sopra di tutto, nuova trasposizione del soggetto in oggettivo, dello storico transitorio in naturale ed eterno, in *religione* di cui la banca — secondo la felice definizione del fu presidente della Banca Commerciale Raffaele Mattioli — è *sacristia*.

L'inserimento della Banca d'Italia fra gli organi dello Stato, così come sono definiti nella Costituzione, è un problema chiave della democratizzazione della società. È la condizione della riforma del sistema bancario secondo la linea dell'inserimento diretto dei soggetti sociali nel controllo della gestione, unica garanzia dell'autonomia effettiva, in sede tecnica, della gestione monetaria.

È tenendo conto della centralità del « problema Banca d'Italia » che si comprende la reazione vivissima ad ogni proposta di meccanismi di controllo e direzione nuovi. Situazioni mature per il cambiamento incancreniscono perché la direzione delle innovazioni chiama in causa, inevitabilmente, la deviazione costituzionale di cui la posizione della Banca d'Italia è emblematica. Ricordiamo a questo proposito l'ovvia richiesta che le Casse di Risparmio — in quanto aziende locali e pubbliche — abbiano una direzione espressa dalle Regioni, respinta senza discussione. Ricordiamo la situazione anormale in cui operano gli istituti di credito speciale e le sezioni speciali di credito che, pur amministrando danaro dello Stato (con-

tributi su interessi, fondi speciali) e politiche di sviluppo, che dovrebbero essere programmate, hanno una organizzazione decisionale di tipo aziendalistico, senza rappresentanti diretti degli organi dello Stato e delle associazioni imprenditoriali (neppure a livello di comitato di selezione delle domande di credito). Altrettanto deciso è il rifiuto di riconoscere nelle associazioni di imprese di ogni tipo un interlocutore capace di intervenire nella determinazione dei programmi di ripartizione del credito delle aziende bancarie ordinarie.

Le « parti sociali » devono rimanere fuori dalla banca, siano esse rappresentate direttamente o dagli organi non burocratici dello Stato, perché una specifica *parte* si è già insediata nella banca e può gestire i suoi interessi, a quanto pare, alla condizione di avere il monopolio del potere di decisione. È questa *parte* che, sola, conosce l'arte della « allocazione ottimale delle risorse », pronta ad insegnarla a quanti, dei gruppi dirigenti dei partiti e dei sindacati, si mostrino disposti a 'capire' le virtù razionali dell'appropriazione nell'ambito, naturalmente, dei 'vincoli'. Gli sviluppi degli ultimi mesi mostrano però grosse incrinature rivelate da manifestazioni indecorose di prestidigitazione politica.