

Contro la banca universale e la contabilità di Stato bancaria

SOMMARIO: 1. La risposta italiana alla crisi economica degli anni Trenta. La distinzione delle banche per tipologia. – 2. L'apertura all'ordinamento internazionale. La comparsa della Banca universale conseguente alle prescrizioni del Comitato di Basilea e della Comunità europea. – 3. Le prescrizioni di Basilea e il ruolo del capitale proprio nelle banche. – 4. Le banche italiane fra le prescrizioni di Basilea e la crisi economica. La degenerazione degli standard di comportamento bancario in "contabilità di Stato" – 5. Dagli standards di comportamento bancario alla pianificazione del socialismo reale. Liberare le banche dalla contabilità di Stato per liberare l'economia, componente strutturale di una rivoluzione economica.

1. La risposta italiana alla crisi economica degli anni Trenta. La distinzione delle banche per tipologia.

Di fronte agli sviluppi della crisi economica le banche sono sempre più "assillate" da standard di comportamento imposti dalle Autorità, internazionali, comunitarie e nazionali più varie (da ultimo nell'ordinamento italiano persino i dimenticati prefetti) che le avvolgono in una ragnatela comportamentale assai simile alle regole della contabilità di Stato che disciplina le pubbliche amministrazioni.

Per capire che cosa sta succedendo, e che cosa è successo, conviene partire da lontano, dagli effetti sul sistema bancario italiano di un'altra crisi economica, assai simile a quella attuale, se non altro, nelle sue dimensioni globali: la crisi economica degli anni Trenta.

Vista la situazione attuale può essere infatti di qualche interesse ricordare come si presentava in Italia la situazione bancaria all'insorgere della crisi degli anni Trenta.

Nonostante che ancora oggi si discuta sulle cause della crisi economica che nel 1929 colpì l'intero mondo occidentale, una cosa è certa, che in Italia l'epicentro della crisi era la banca mista e che lo Stato italiano

riuscì a superare la crisi economica, prima e meglio di altri Paesi, modificando l'ordinamento del credito ¹.

Come è noto, la banca mista è quella banca che finanzia l'industria partecipando al suo capitale o, più frequentemente, prendendo in garanzia di finanziamenti a lungo termine una parte consistente del suo capitale azionario.

Con la conseguenza, in quest'ultimo caso, che, se la società non è in grado di onorare il finanziamento bancario, la banca diventa il principale, o addirittura l'unico, azionista della società industriale. Con l'ovvio risultato che la banca, divenuta proprietaria di titoli azionari non vendibili, quanto meno a breve termine, sul mercato, non recependo più indietro i finanziamenti concessi non è più in grado di restituire i depositi ai risparmiatori, che è quel che è successo in Italia all'inizio degli anni Trenta a seguito dei finanziamenti concessi dalle banche miste alle industrie durante, o immediatamente dopo, la prima guerra mondiale. È sufficiente evocare il noto episodio della Banca di Sconto: un bel mattino, o meglio, un brutto mattino, i depositanti trovarono gli sportelli chiusi perché la banca non aveva più liquidità.

È altrettanto nota la geniale soluzione che va sotto il nome di Beneduce, il banchiere consigliere di Mussolini, il quale, ormai al vertice di uno Stato autoritario, poté realizzare l'operazione suggeritagli dal suo consigliere senza alcuna apprezzabile resistenza, anzi, ricevendo da sindacati dell'epoca telegrammi di ringraziamento: una consistente parte della spesa pubblica prevista nel bilancio dello Stato dell'epoca fu destinata (riducendo addirittura lo stipendio ai pubblici impiegati!) all'acquisto delle partecipazioni azionarie detenute dalle banche miste.

Le partecipazioni acquistate "temporaneamente" dallo Stato, ma divenute "stabilmente" delle partecipazioni statali perché nessuno era più in grado di acquistarle, furono poi concentrate in un ente pubblico, l'I.R.I., dando così inizio al fenomeno tipicamente italiano, e per molto tempo preso a modello da altri ordinamenti, delle partecipazioni statali ².

¹ Per una descrizione delle cause e degli effetti della crisi del 1929 si rinvia a CATALANO, *La grande crisi del 1929. Conseguenze politiche ed economiche*, Varese, 1976, e a KINDLEBERGER, *Storia delle crisi finanziarie*, Bari, 1991.

² Per tali vicende si rinvia a FRANZINELLI e MAGNANI, *Beneduce, il finanziere di Mussolini*, Milano, 2009 e alle memorie di uno dei protagonisti dell'epoca GUARNERI, *Battaglie economiche fra le due guerre*, Bologna, 1988. Per quanto riguarda le partecipazioni statali e la disciplina bancaria, tali fatti sono stati analizzati in tutte le loro implicazioni giuridiche ed economiche dalla ricerca promossa dal Banco di Roma, *Banca e industria tra*

E le banche salvate da Beneduce?

Riacquistata la liquidità, poterono riprendere a finanziare ogni tipo di attività economica, superando così la crisi dell'economia reale.

Ma perché non “peccassero più”, raccogliendo depositi a vista per investire a medio e lungo termine, furono divise in due categorie, le banche commerciali, che raccoglievano a vista, cioè depositi ritirabili in ogni momento, ed erogavano crediti a breve termine, e banche a medio e lungo termine le quali raccoglievano il risparmio con titoli obbligazionari a medio e a lungo termine, in modo da far sì che la raccolta a medio o lungo termine si “baciasse”, come ancora si dice in gergo bancario, con una erogazione del credito di pari durata. Naturalmente con tutte le combinazioni matematicamente possibili di questo fondamentale concetto: raccolta di pari durata rispetto all'erogazione del finanziamento.

Va da sé che banche di questo tipo realizzano (o sono vicine a realizzare) quello che è noto come il paradosso di Caprara: se la banca è un mero intermediario fra la raccolta del risparmio e l'erogazione del credito, l'impresa bancaria non ha bisogno di capitale se non di quello minimo per garantire il funzionamento ordinario dell'azienda. E infatti tutte le banche italiane dell'era Beneduce, trasformate di fatto, o create appositamente di diritto, in enti pubblici, avevano solo un fondo di dotazione iniziale che si integrava nel tempo con qualche percentuale degli eventuali utili.

Per avere un esempio di banca che funziona ancora così, basta porre mente all'Istituto per il Credito Sportivo, ultima banca pubblica “residua” (così la chiama l'attuale t.u.b.) esistente nel nostro ordinamento, tra l'altro venuta all'attenzione delle cronache in questi giorni proprio in relazione al suo carattere “pubblico”.

Ulteriore presupposto di un sistema di questo genere è che le banche commerciali e le banche a lungo termine, chiamate anche “istituti di credito speciale”, facciano soltanto le banche, cioè l'intermediario tra la raccolta del risparmio e l'erogazione del credito.

Se le banche facessero anche altre cose riemergerebbe la necessità che l'impresa disponesse di un capitale adeguato per garantirla contro i rischi delle attività diverse dalla pura e semplice intermediazione.

Conseguentemente l'ordinamento del credito del 1936, varato alla conclusione dell'operazione Beneduce, vietava alle banche di fare cose diverse dalla intermediazione fra raccolta del risparmio ed erogazione del credito.

le due guerre, vol. I: *L'economia e il pensiero economico*, vol. II: *Le riforme istituzionali e il pensiero giuridico*, Bologna, 1981.

2. L'apertura all'ordinamento internazionale.

La comparsa della banca universale conseguente alle prescrizioni del Comitato di Basilea e della Comunità europea.

Le cose bancarie in Italia stavano così, quando il nostro Paese si è “aperto” all'ordinamento globale, a quello comunitario e a quello “cooperativo di categoria” fra banche centrali e autorità finanziarie di vario tipo dei vari Paesi non solo occidentali che, per quel che rileva per il nostro discorso riferito alle “tipologie” bancarie, si riunisce presso la Banca dei regolamenti internazionali di Basilea ³.

Donde la dizione di Basilea con numeri progressivi delle deliberazioni di indirizzo che il Comitato dei Governatori delle Banche centrali dei Paesi economicamente più importanti via via adotta.

Solo che nell'ambito del Comitato di Basilea e nella Unione Europea, che ne segue pedissequamente le orme traducendone gli indirizzi in norme analitiche cogenti per i Paesi dell'Unione, il modello di banca che si è affermato – va detto con il consenso “masochista” della rappresentanza italiana – non è il modello Beneduce, bensì il modello anglosassone della banca universale, cioè il modello dell'impresa bancaria che può fare tutto, raccolta del risparmio ed erogazione del credito senza limitazioni temporali e senza una necessaria interrelazione fra raccolta del risparmio ed erogazione del credito e, soprattutto, anche qualsiasi operazione finanziaria non bancaria.

Ne segue che in questo tipo di banca, come in qualsiasi impresa rischiosa, il capitale non è più un elemento irrilevante, o comunque scarsamente rilevante, rispetto ad una attività di intermediazione che ha

³ Ci sono, a dire il vero, altri organismi internazionali di normazione diretta o indiretta che incidono sulla disciplina dell'attività bancaria, che in questa sede si tralasciano, ma che nel loro insieme servirebbero comunque a confermare il discorso contrario alla “contabilità di Stato per le banche universali” che si farà nel testo. I più significativi sono: la IOSCO (*International Association of Securities Commissions*, una associazione fra le autorità di vigilanza); la IASB (*International Accounting Standard Board*, che si occupa di uniformare i principi contabili); l'IFAC (*International Federation of Accounts*, che si occupa anch'essa di principi contabili); il *Financial Stability Board*, emanazione della riunione periodica dei Paesi del c.d. G20, ai quali vanno aggiunti il Fondo Monetario Internazionale e la Banca mondiale.

Per la bizantina evoluzione degli organi di vigilanza bancaria, finanziaria ed assicurativa europei si può vedere la asettica descrizione fatta da CAROSIO, *Indagine conoscitiva sugli strumenti di vigilanza europea dei mercati finanziari, creditizi e assicurativi*, Audizione presso la 6° Commissione del Senato della Repubblica, 16 dicembre 2009.

nelle regole della intermediazione la copertura del rischio d'impresa, bensì proprio nella misura del capitale la misura della garanzia contro il rischio dell'attività imprenditoriale.

Dall'adozione di questo modello sono derivati i guai attuali ed, in particolare, quelli delle banche italiane. La misura del capitale è diventato il termine di riferimento quantitativo della attività esercitabile, col risultato che più aumenta il rischio di determinate attività, più aumenta la necessità di aumentare in corrispondenza il capitale secondo quanto previsto dalle prescrizioni del Comitato di Basilea e dalle pedissequie traduzioni comunitarie (la direttiva 2006/49/CE “confessa” addirittura nel preambolo che le disposizioni “concernenti l'importo minimo dei fondi propri degli enti creditizi e delle imprese di investimento costituiscono l'equivalente delle disposizioni dell'Accordo quadro del Comitato di Basilea”...).

3. Le prescrizioni di Basilea e il ruolo del capitale proprio nelle banche.

Tanto per averne un'idea possiamo provare a tracciare un sintetico diagramma delle prescrizioni partite da Basilea con una “persuasione morale”, ma con prescrizioni cogenti per le banche comunitarie, e perciò anche per le banche italiane, a seguito della loro recezione in direttive comunitarie ⁴.

Come vedremo sono una specie di caccia spasmodica all'aumento di capitale o alla previsione di accantonare mezzi patrimoniali assimilabili al capitale azionario vero e proprio, per garantire un rischio bancario crescente. E va da sé che il capitale investito in attività finanziarie viene sottratto per definizione al finanziamento dell'economia reale.

Il Comitato dei governatori delle banche centrali ha prodotto il primo accordo sulla disciplina bancaria nel 1988, sostituito, nel 2004, dal secondo accordo (c.d. Basilea II); successivamente alla crisi finanziaria, la disciplina è stata ulteriormente modificata (Basilea III), anche se non è stata ancora applicata, dovendo andare a regime nel lontano 2019.

⁴ Le prescrizioni di Basilea fino alla III sono descritte da TARULLO, *Banking on Basel. The Future of International Financial Regulation*, Washington, 2008 e da WOOD, *Governing Global Banking. Financial Globalization*, Aldershot, 2005.

Naturalmente le singole previsioni degli accordi vigenti o con previsioni di future applicazioni hanno dato luogo ad una letteratura pressoché sterminata in tutti i Paesi interessati.

L'accordo del 1988 prevedeva che l'ammontare del patrimonio degli istituti bancari dovesse essere pari all'otto per cento delle attività ponderate per il rischio. All'interno di tale disciplina, la rischiosità delle attività bancarie veniva calcolata secondo regole basate su cinque fattori di ponderazione commisurata alle caratteristiche dell'emittente (rischiosità quasi nulla per gli Stati sovrani, del 20% per le attività verso banche multilaterali di sviluppo, del 50% per prestiti garantiti da ipoteca su immobili residenziali, del 100% per le attività verso il settore privato).

Tali elementi di valutazione erano tutt'altro che "scientifici", non solo perché non garantivano un'adeguata corrispondenza al rischio effettivo dell'attività svolta dalla banche, ma anche perché si prestavano a pratiche di "arbitraggio regolatorio" al fine di eludere i requisiti patrimoniali previsti dall'accordo. Fissata la legge trovato l'inganno: le banche trovarono subito una tecnica per portar fuori il rischio dal proprio bilancio, in particolare quello verso il settore privato valutato al 100%, e perciò dal necessario rapporto con il patrimonio nel quale alla fine cominciarono ad esplodere i rischi non coperti da alcuna garanzia, con qualche altra piccola complicazione, come ad esempio quella di scoprire che il debito pubblico di certi Stati (Messico, Argentina) non era proprio pari a zero.

La revisione dell'accordo per risolverne gli aspetti problematici ha dato luogo a Basilea II, approvato nel 2004.

Il secondo accordo di Basilea in materia di capitale, a differenza del primo che si riduce a poche prescrizioni, è un documento analitico e ponderoso, di oltre duecento pagine.

Basilea II si articola in tre parti (c.d. 'pilastri'), di cui solo il primo riguarda le nuove modalità di calcolo dei requisiti patrimoniali minimi; il secondo riguarda il controllo prudenziale nel suo complesso e il terzo è dedicato ai requisiti di trasparenza. La prima parte è la più ampia e dettagliata, il pilastro portante.

Basilea II lascia invariato il rapporto tra patrimonio e attività ponderate per il rischio, ma sostituisce ai coefficienti fissi della disciplina precedente due nuove modalità di calcolo del rischio stesso: nel metodo standard, i coefficienti di ponderazione per il calcolo del rischio delle attività bancarie variano a seconda del *rating* dei debitori della banca emessi da agenzie specializzate, mentre nel metodo dei *rating* interni (*Internal Rating Based* – IRB, a sua volta distinto tra metodo 'di base' e 'avanzato') la rischiosità dell'attività svolta dalla banca viene misurata sulla base di sistemi di valutazione elaborati e resi pubblici dalla banca stessa.

Non è il caso di sottolineare che anche questi metodi si prestano ad interpretazioni soggettive, per lo più viziate da "ottimismo".

Basilea II ha subito numerose critiche non appena si è manifestata la crisi economica mondiale. Da più parti si è messa in rilievo l'inadeguatezza delle regole contenute nei "pilastri" per risolvere i problemi via via emergenti.

Prima di tutto si è criticato che le regole non erano vigenti, o ancora vigenti, dappertutto. Per i Paesi della Comunità europea hanno cominciato a funzionare nel 2007 quando già la crisi era cominciata. Negli Stati Uniti hanno cominciato a funzionare nel 2010, quando ormai la crisi era già cominciata da un pezzo, favorita, se non determinata, dal mancato rispetto di regole analoghe a quelle suggerite da Basilea II.

Ma di Basilea II è diventato soprattutto problematico il sistema di valutazione basato su *rating*, sia esterni che interni alla banca.

Per risolvere tale inefficienza, diventata in più di un caso drammatica per la totale non corrispondenza del *rating* alla realtà, nel dicembre 2010 è stato raggiunto un nuovo accordo, denominato Basilea III, questa volta sollecitato dai governi dei maggiori Paesi mondiali che si riuniscono nel c.d. G20, che intende rafforzare i requisiti patrimoniali ed in particolare prevenire effetti negativi sul ciclo economico generale.

La prima finalità vien perseguita attraverso prescrizioni che modificano la composizione del patrimonio delle banche, al fine di migliorare la 'qualità' del patrimonio stesso: viene introdotta una definizione più stringente di capitale delle banche in modo da eliminarne delle componenti fittizie o comunque esposte a sovravalutazioni e viene previsto un innalzamento delle quote di capitale con maggiore capacità di assorbimento delle perdite.

Inoltre viene richiesto alle banche di accantonare un cuscinetto di capitale aggiuntivo, cui poter attingere in situazioni di stress finanziario ed economico (*capital conservation buffer*, pari al 2,5%). Infine, tali coefficienti sono integrati da un indice di leva finanziaria non basato sul rischio (*non-risk-based-leverage ratio*): si tratta di un indicatore per limitare il livello di indebitamento del settore finanziario, che richiede alle banche di rispettare un rapporto fisso tra le esposizioni finanziarie e il capitale.

Il secondo obiettivo viene perseguito tramite un ulteriore cuscinetto anticiclico, che ha lo scopo di proteggere il settore bancario da fasi di eccessiva espansione del credito totale (*countercyclical buffer*, variabile dallo 0 al 2,5%).

Tali previsioni dovrebbero condurre ad aumentare di parecchi multipli il patrimonio effettivo che le banche dovrebbero possedere per far fronte al loro rischio d'impresa. Secondo stime approssimative, ma forse non troppo lontane dalla realtà, il patrimonio delle banche italia-

ne dovrebbe aumentare in media, alla fine di Basilea III, di circa venti volte ⁵.

Un peso che il già asfittico mercato dei capitali italiano non potrebbe certamente sopportare, tenuto conto che le nuove indicazioni puntano sul capitale vero e proprio, con riduzione al minimo degli equipollenti patrimoniali, anch'essi, peraltro, decisamente "costosi".

All'inizio dell'apertura del mercato bancario italiano secondo le direttive comunitarie, nel 1992, si temeva la calata degli Unni ⁶.

Forse, se Basilea III sarà veramente attivata non sarebbe forse troppo fantasioso pensare a concentrazioni transfrontaliere di banche "finalmente" europee e cioè alla definitiva perdita di un connotato nazionale delle banche italiane.

E forse troverà finalmente applicazione la "società per azioni" di diritto europeo, applicata finora dopo tanti anni di discussioni e di studi, proprio ad una banca dell'estremo Nord dell'Europa ⁷.

4. Le banche italiane fra le prescrizioni di Basilea e la crisi economica. La degenerazione degli standard di comportamento bancario in "contabilità di Stato".

Come è facile constatare tutte le "Basilee" sono caratterizzate da una continua rincorsa fra l'aumento del rischio e l'aumento del capitale proprio, variamente qualificato e variamente composto da componenti che possono comunque fungere da garanzia per nuovi rischi ⁸. Va da sé che

⁵ Secondo una stima della Deloitte fatta nel 2010 riportata da *Il Sole 24 Ore* del 12 settembre 2010.

⁶ Si rinvia in proposito a MERUSI, *Dalla banca pubblica alla fondazione privata. Cronache di una riforma decennale*, Torino, 2000, p. 17 ss.

⁷ Cfr. in proposito i modesti risultati ottenuti a seguito di studi e progetti protrattisi per qualche decennio e culminati al fine nel disegno di una società di diritto comune europeo che quasi nessuno ha voluto adottare: CAPRIGLIONE, a cura di, *La nuova disciplina della società europea*, Padova, 2008.

⁸ Sui succedanei patrimoniali del capitale, assai variegati e via via modificati, alcuni addirittura per legge e per regolamento dello Stato, v., ad esempio, GALANTI e MARANGONI, *La disciplina italiana dei Covered Bond*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale della Banca d'Italia*, Roma, 2007, DAGNINO, "Capitale versato" e "strumenti innovativi di capitale" nella disciplina di vigilanza delle banche italiane: il principio di prevalenza della sostanza sulla forma, in *Banca, impresa, soc.*, 2009, p. 421 ss. e CUSA, *Gli strumenti ibridi delle banche*, in *Banca, impresa, soc.*, 2010, p. 81 ss.

tale rincorsa mette in difficoltà un sistema come quello italiano che è appena passato dalla banca pubblica, con fondi di dotazione irrilevanti, a società per azioni private, ma costituite attraverso lo scorporo e il conferimento dell'azienda bancaria da parte degli enti pubblici, poi formalmente trasformati in fondazioni di diritto privato, le quali ancora detengono, da sole o con altre fondazioni associate, la maggioranza delle partecipazioni azionarie nella società bancaria.

Gli enti pubblici e il loro omologo di diritto privato, le fondazioni, non sono certamente operatori economici dotati per natura di disponibilità finanziarie impiegabili in progressivi aumenti del capitale delle società partecipate ⁹.

Né d'altro canto è facile reperire sul mercato dei capitali nuovi soci, specie in un periodo in cui investimenti del genere risultano sottratti ad una economia reale in crisi. E ciò vale certamente per il mercato dei capitali italiano, ma anche i nostri vicini europei per il momento non se la passano meglio.

Senza contare che in molti casi i nuovi soci non sarebbero neppure graditi. Il caso del Monte dei Paschi è in proposito emblematico tanto da non necessitare di ulteriori commenti.

Ma perché aumenta il rischio e perciò la corrispondente garanzia di capitali propri? Perché la banca universale non fa soltanto l'intermediario fra la raccolta del risparmio e l'esercizio del credito, anzi, in molti casi, poiché la redditività dell'intermediazione è progressivamente calata fin quasi a scomparire, la tentazione è ed è stata quella di dedicarsi ad attività finanziarie di immediata redditività, ma di esito quanto meno fondato su incerti calcoli di probabilità, che in più di un caso hanno fatto perdere di vista il presupposto bancario di partenza per il quale il "futuro finanziario" ha indotto a trascurare, per usare un eufemismo, lo scrutinio sul merito di credito del destinatario dell'operazione ¹⁰.

Per restare in Italia basti citare le vicende Cirio e Parmalat in cui le banche hanno "assistito" la collocazione di titoli direttamente sul mercato

⁹ Meritano di essere segnalate in proposito le curiose e inconferenti divagazioni di BENASSIA, *Le fondazioni bancarie di fronte alla crisi finanziaria: prime riflessioni*, in *Banca, impresa, soc.*, 2009, p. 357 ss.

Ma in termini di messa a fuoco dei problemi che ne derivano per le fondazioni v., invece, CALANDRA BONAURA, *Le fondazioni bancarie come investitori di lungo periodo*, *ibid.*, 2010, p. 375 ss.

¹⁰ Su tale fenomeno insistono particolarmente COLOMBINI e CALABRÒ, *Crisi finanziarie. Banche e Stati. L'insostenibilità del rischio di credito*, Torino, 2011.

senza alcun scrutinio sul merito di credito dei titoli stessi o, per venire a vicende ben più traumatiche, alla vicenda delle crisi bancarie a catena determinate dai *subprime* statunitensi, in cui il credito originario, poi cartolarizzato, era stato erogato con riferimento a valori immobiliari inesistenti.

Senza contare il diffuso passaggio anche di reputati istituti bancari al mercato delle “scommesse”. Nelle più disparate versioni permesse dall’ars combinatoria i contratti derivati altro non sono che una scommessa su di un evento futuro, un contratto aleatorio, che, come tale, non dovrebbe far parte del mondo bancario, ma che il mondo bancario ha largamente praticato perché permetteva introiti aggiuntivi rispetto a contratti bancari a bassa redditività ¹¹.

Ma si sa, nelle scommesse c’è sempre qualcuno che perde... o che si rifiuta di pagare la scommessa come stanno facendo i clienti delle banche convinti dalle stesse ad assicurare il loro futuro con un “derivato”.

A questo punto, come è noto, qualcuno si è ricordato di Beneduce o lo ha imitato goffamente senza conoscerlo (si allude, ovviamente, a recenti iniziative prima statunitensi, con l’Emergency Economic Stabilization Act, il c.d. Piano Paulson, e, poi, anche, di alcuni Paesi continentali come, ad esempio, gli interventi congiunti di Belgio, Olanda e Lussemburgo nel capitale del gruppo Fortis e in Dexia) ¹². Questi imitatori hanno tentato di rimediare alle crisi bancarie, determinate da operazioni finanziarie “avvelenate” perché viziate nei presupposti bancari, occultati da “combinazioni” finanziarie, come le cartolarizzazioni “strutturate” (cioè composte da una pluralità di titoli di riferimento) o i contratti “derivati”, con danaro proveniente dal bilancio dello Stato, non accorgendosi che, se il danaro proveniente dal bilancio pubblico non è danaro vero, come quello a suo tempo usato da Beneduce, bensì a sua volta proveniente dal debito pubblico, la crisi della banca si trasferisce pressoché automaticamente sui titoli pubblici, spostandosi semplicemente da un mercato all’altro... dal mercato bancario a quello dei titoli pubblici, mettendo in difficoltà gli Stati ¹³.

¹¹ Per un esame delle varie implicazioni del fenomeno v., in data non sospettabile di giudizi influenzati dalla crisi economica, VIOLI, a cura di, *Mercati dei derivati, controllo monetario e stabilità finanziaria*, Bologna, 2000.

¹² Cfr., in proposito, PISANESCHI, *Dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore e ritorno?*, Torino, 2009. Naturalmente sui singoli provvedimenti si è poi sviluppata una vasta letteratura non sempre consapevole delle esperienze passate e della diversità del nuovo contesto operativo.

¹³ Cfr. COLOMBINI e CALABRÒ, *Crisi*, cit.

Il che induce a pensare che probabilmente più che continuare a discutere su standard finanziari di difficile applicazione, di inevitabile elusione quando non graditi o addirittura impraticabili a livello imprenditoriale, e in ogni caso notevolmente costosi nella gestione aziendale, forse è il caso di ripensare alle regole dell'impresa bancaria... Cioè di ritornare dall'oggetto "universale" al soggetto banca.

Forse più che dettare regole che sottraggono finanziamenti all'economia reale bisognerebbe passare ai divieti di attività in modo da favorire il ritorno delle banche alla loro naturale vocazione, cioè di fare solo le banche intermediando direttamente il risparmio con il credito... Le reazioni un po' scomposte di qualche interessato a proposte del genere è forse un indice che la strada da percorrere è questa...

Ma, in un mercato ormai globalizzato e con interessi finanziari consolidati, basti pensare alla "piazza" di Londra che ormai vive solo di operazioni finanziarie e che da un "ritorno bancario" sarebbe quanto meno fortemente ridimensionata, è più difficile trovare la retta via di quanto non lo fosse ai tempi di Beneduce, il quale, per di più, poteva contare sull'amicizia di un dittatore...

In un tempo che sembra ormai lontano, il 2008, l'allora Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, intitolava un suo intervento nell'indagine conoscitiva sulla crisi finanziaria internazionale e sui suoi effetti sull'economia italiana, promossa dalla 6° Commissione del Senato (Finanze e Tesoro), "Un sistema con più regole, più capitale, meno debito, più trasparenza".

A distanza di qualche anno, visti i risultati, forse è il caso di pensare a qualche modifica dell'auspicio contenuto nel titolo...

Se preso alla lettera tale auspicio potrebbe finire col coincidere con la pianificazione quinquennale sovietica che, come è noto, morì per eccesso di burocrazia e per eccesso di incognite nel calcolo delle probabilità insito nelle prescrizioni di piano e, nel nostro caso, in tutti gli strumenti finanziari non bancari che, come abbiamo visto sopra, hanno "avvelenato" il rapporto fra la raccolta del risparmio e l'erogazione del credito... ¹⁴

¹⁴ Nel caso conviene lasciare la parola all'attuale Governatore in una lezione accademica pronunciata prima di diventarlo: cfr. Visco, *La crisi finanziaria e le previsioni degli economisti*, Roma, 2009, p. 16: "In effetti, l'incubazione di questa crisi si è a lungo sviluppata in un ambito che è al di fuori delle capacità conoscitive dei modelli macroeconomici ed è stata caratterizzata da una diffusa opacità sulle effettive condizioni di salute dei mercati e dei singoli operatori. La presenza delle cosiddette attività tossiche nei

5. Dagli standards di comportamento bancario alla pianificazione del socialismo reale. Liberare le banche dalla contabilità di Stato per liberare l'economia, componente strutturale di una rivoluzione economica.

In riferimento alla logica della pianificazione sovietica (o meglio, al fallimento della pianificazione sovietica) non è una *boutade* per rendere suggestivo il discorso, ma, almeno a nostro parere, una analogia effettiva.

Più aumentano le regole sulla attività bancaria, nel suo insieme e con riferimento alle singole operazioni bancarie e finanziarie, più aumentano i vincoli operativi alle banche universali fino a restringerle entro una ragnatela simile a quella che caratterizza la contabilità dello Stato per gli atti amministrativi. E, come è noto, nelle norme di contabilità dello Stato la legalità, cioè la corrispondenza dell'operazione alla norma, prevale, e si sostituisce alla valutazione di opportunità economica dell'operazione.

Lo Stato è certamente uno degli attori del mercato ¹⁵, ma non si muove secondo la logica del mercato, bensì secondo la logica del principio di legalità, cioè del rispetto di regole predeterminate.

Se le regole sul comportamento dello Stato si estendono all'economia, si passa alla pianificazione (non importa se statale o sovranazionale, in tutto o in parte, cioè all'economia predeterminata da regole comunque determinate e determinabili e fra di loro concorrenti) ¹⁶.

Solo ora si possono apprezzare osservazioni analoghe fatte da una parte della dottrina tedesca quasi mezzo secolo fa, la quale assimilò alle

bilanci delle banche era nota; ma se ne ignoravano la consistenza aggregata e ancora di più la distribuzione tra gli intermediari. Se da un lato ripercussioni macroeconomiche apparivano inevitabili, dall'altro è divenuto possibile valutarle con maggiore precisione solo dopo che la portata delle difficoltà del sistema bancario si è delineata con chiarezza nell'autunno del 2008, creando panico diffuso e aumenti repentini e generalizzati dell'avversione al rischio. Anche la natura globale della crisi si è definita solo in tempi relativamente recenti: inizialmente veniva ritenuto possibile, pur con le dovute eccezioni, che essa potesse rimanere quasi esclusivamente confinata nell'ambito nazionale statunitense, e che le economie emergenti potessero rimanerne relativamente immuni (ipotesi cosiddetta del decoupling, a lungo considerata plausibile da alcuni osservatori). Solo in tempi recenti è divenuto a tutti evidente che ciò non sta avvenendo, che l'intera economia internazionale è in marcato peggioramento".

¹⁵ La citazione di STIGLITZ, *Il ruolo economico dello Stato*, Bologna, 1992, è di rigore.

¹⁶ Naturalmente si potrebbe discutere a quale tipo di pianificazione assomiglia di più. Per i vari tipi di pianificazione si rinvia alla schematizzazione di EGERER, *Der Plan-gewährleistungsanspruch*, Baden-Baden, 1971.

pianificazioni la normativa introdotta nell'ordinamento tedesco per assicurare l'equilibrio finanziario (c.d. *Stabilitätsgesetz* risalente agli anni '60 del secolo scorso), costante punto di riferimento degli interventi comunitari fino ad oggi ¹⁷. Si potrebbe osservare che il fenomeno dell'estensione del principio di legalità all'economia riguarda solo le banche e le operazioni finanziarie, non l'economia reale, che continuerebbe ad essere affidata alla concorrenza in mercati rilevanti.

Ma se il finanziamento dell'economia reale dipende da un sistema finanziario pianificato, regolato da una contabilità pubblica, le caratteristiche, i pregi e i difetti delle "leggi sulla contabilità dello Stato", cioè della regolazione economica, non possono che riflettersi sull'economia reale alterando il funzionamento della concorrenza e dei mercati.

Predicare più regolazione e più concorrenza è una contraddizione in termini, se la regolazione non è funzionale alla concorrenza.

Insomma, il Comitato di Basilea e gli altri organi di regolazione della finanza globale potrebbero alla fine avere gli stessi effetti della pianificazione dei Paesi del socialismo reale, cioè provocare crisi a ripetizione sull'economia reale ¹⁸.

A ciò aggiungasi, come nella contabilità di Stato, il costo dell'inevitabile controllo sull'applicazione della regolazione, come accade in tutti i sistemi fondati sul principio di legalità. La vigilanza bancaria nelle sue progressive e sempre più complesse articolazioni, nazionali, comunitarie e mondiali, è un costo di gestione aggiuntivo: ovviamente sottratto ad investimenti sull'economia reale e/o a servizi pubblici primari che solo le organizzazioni statali possono erogare.

Studi empirici, ancora molto parziali, ne hanno messo in rilievo l'entità più che notevole e, progressivamente, crescente col crescere della regolazione ¹⁹. Ma, se si scende dall'"empireo" globale e nazionale della regolazione e della vigilanza ai costi di gestione delle singole banche, sempre studi recenti, hanno messo in rilievo che i costi di regolazione pesano mediamente per più di un quinto dei costi gestione delle singole banche ²⁰.

¹⁷ Cfr. in proposito STERN, *Grundfragen der globalen Wirtschaftssteuerung*, Berlin, 1969.

¹⁸ Cfr. in proposito quanto già sostenuto in MERUSI, *Variazione su crisi economica e regolazione*, in *Il diritto dell'economia*, 2010, p. 623 ss.

¹⁹ Cfr. PIATTI, *I costi della regolamentazione finanziaria per le banche: Italia, Francia e Spagna a confronto*, in *Banca, impresa, soc.*, 2011, p. 9 ss.

²⁰ Cfr. sempre PIATTI, *I costi*, cit., p. 37 ss.

Il che fa dubitare che caricare di nuove regole (esterne, o interne, operative, o di controllo) le banche universali sia la via giusta per far fronte alla crisi dell'economia reale la quale, certamente, non si sviluppa sottraendole finanziamenti da destinare ad aumenti di capitale e ai costi di gestione delle singole banche, cioè a costi simili a quelli richiesti per il funzionamento per la macchina statale.

Come uscirne? È sperabile non per “implosione” come è accaduto per l'economia pianificata del socialismo reale e, sembra, in passato, per altri sistemi economici ²¹, che avevano conosciuto analoghe degenerazioni burocratiche.

Forse riportare le banche a fare le banche, cioè ad intermediare soltanto il risparmio col credito, e vietare la cartolarizzazione dei rischi di credito ²², nonché le scommesse finanziarie fatte da banche sul tipo di quelle che si fanno nelle sale corse, potrebbe essere un buon inizio per uno di quei cambiamenti dell'intero sistema economico che uno studioso, immaturamente scomparso, ha definito “rivoluzioni economiche” ²³.

Perché si realizzi una rivoluzione economica bisogna infatti modificare la struttura del sistema.

FABIO MERUSI

²¹ È la spiegazione che al momento gode di maggior credito per spiegare il dissolversi del sistema “palaziale” miceneo.

²² Sui profili giuridici della tecnica della cartolarizzazione si rinvia a CAROTA, *Della cartolarizzazione dei crediti*, Padova, 2002. E su gli aspetti degenerativi della cartolarizzazione del rischio di credito si rinvia a MERUSI, *Per un divieto di cartolarizzazione del rischio di credito*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2009, I, p. 253 ss. E per i profili più strettamente economici a quanto messo in rilievo da COLOMBINI e CALABRÒ, *Crisi*, cit.

²³ Cfr. la ponderosa analisi di ORTINO, *La struttura delle rivoluzioni economiche*, Bari, 2010.

Naturalmente il ritorno all'economia reale e ad un sistema bancario corrispondente al nome non è un'idea originale, ma una proposta avanzata da più parti, anche se con prospettazioni giuridiche ed economiche assai diverse. Cfr., ad esempio, KLING e SCHULZ, *From Poverty to Prosperity*, New York-London, 2009, particolarmente significativo poiché proveniente da un “pentito” (Kling), cioè da un economista che ha avuto un ruolo di corresponsabilità nella vicenda dei *subprime*. Per rimanere alla letteratura giuridica italiana v., ad esempio, NIGRO, *Crisi finanziaria, banche, derivati*, in *Dir. banc.*, 2009, p. 1 ss.