

PARLAMENTO E POLITICHE DI NORMAZIONE. IL RIASSETTO LEGISLATIVO DEI MERCATI FINANZIARI

di Alberto PREDIERI (*).

1. Da un certo tempo, è in atto anche in Italia un riassetto normativo dei mercati finanziari e creditizi.

Le mutazioni dell'assetto legislativo del mercato finanziario realizzate o da realizzare dipendono da necessità che in parte sono giuridiche e in parte dipendono da fenomeni non giuridici: la globalizzazione finanziaria, l'incremento della telematica, le innovazioni sui prodotti finanziari connesse all'instabilità dei mercati finanziari (con le connesse implicazioni negative), sostituiscono paradigmi, rivoluzionano sistemi, influiscono sulla regolarizzazione giuridica, ne esigono di fatto modifiche a monte, mettono in moto meccanismi complessi capaci di modificare in profondità assetti istituzionali consolidatisi in decenni di storia finanziaria. Queste innovazioni, anche se influiscono profondamente sul tessuto giuridico, partono da cause esogene rispetto ad esso. Sono invece conseguenze endogene al sistema le modificazioni dell'ordinamento che vengono imposte da fonti giuridiche prevalenti sulla legge ordinaria, e quindi o fonti costituzionali o fonti di diritto internazionale o, quando esse siano in posizioni di prevalenza, fonti comunitarie nel sistema dello Stato prefederativo europeo. Queste ultime sono assai importanti nel nostro caso, perché non solo impongono norme prevalenti sull'ordinamento italiano ma fanno mutare i quadri di riferimento o i punti di vista.

Le novità esogene vanno rapportate alla peculiarità italiana delle innovazioni dei prodotti finanziari per un mercato di titoli pubblici, che, a partire dagli anni Settanta, è stato incrementato

(*) Ordinario di Diritto pubblico generale all'Università «La Sapienza» di Roma.

fuori dei parametri normali per favorire l'afflusso delle risorse al settore pubblico, particolarmente con i Bot, con un'offerta al pubblico di strumenti di mercato monetario più convenienti dei depositi tanto sotto il profilo del rendimento quanto di quello della sicurezza. Di qui la conseguente diminuzione dei depositi e dei conti correnti bancari, cioè la cosiddetta «disintermediazione», dovuta alla differenza fra tassi di rendimento delle altre attività finanziarie e quelli dei titoli di debito pubblico.

L'emissione di titoli pubblici a breve e brevissimo termine, con remunerazione più alta di quella corrisposta sui conti bancari e in regime di esenzione fiscale, al fine di finanziare il Tesoro senza ricorrere a nuova moneta di base costituiva una innovazione per il risparmiatore. La sostituibilità tra attività liquide e titoli pubblici a più lungo termine ha provocato un rapido mutamento nelle preferenze dei risparmiatori, e una graduale ma incisiva riduzione della quota di attività finanziarie detenuta sotto forma di depositi. Le banche, già detentrici dirette di grandi masse fiduciarie, hanno visto ridurre la loro funzione di intermediazione creditizia mentre aumentava gradualmente quella di intermediazione e consulenza finanziaria svolta per conto della clientela. La Banca centrale in questo quadro ha fornito al sistema politico, al governo e al Tesoro una fonte alternativa di finanziamento mediante il sostegno dei corsi dei titoli pubblici, con innovazioni finanziarie vivaci nel settore dei titoli a reddito fisso.

Nel periodo fondativo di quella politica economica — appunto gli anni sessanta — Guido Carli ne fu il protagonista assoluto. La Banca d'Italia, in cui il governatore è vertice, era collocata in quella posizione di regista che distingue il caso italiano: in una situazione di forza e di autonomia, di separatezza che risultava pure dalle disposizioni dalla legge, ma che andava molto al di là dei testi non solo per i poteri economici, di operatore bancario, di prestatore di ultima istanza di banca alle banche, non solo per l'influenza della *moral suasion*, per l'alone di influenza e di potere, per le elevate capacità di *Grand corp de l'État*, di alto livello specialistico. Ma anche per il piano sostegno del governo con cui la Banca d'Italia era in grado di perseguire la sua politica. Si trattava di una sintonia complessiva che andava al di là della attuazione di una strategia governativa. Questo indirizzo politico era imperniato sul sostenere il corso dei titoli a reddito fisso per permettere al Tesoro di soddisfare il fabbisogno di cassa; sul consentire alla Banca centrale

un controllo della base monetaria, da un lato riducendo gli avanzi delle partite correnti della bilancia dei pagamenti, dall'altro diminuendo la domanda di base monetaria da parte del Tesoro, predisponendo ampi canali sul mercato finanziario. A queste finalità si aggiungeva la tutela del profitto (con rilevanti implicazioni in momenti qualificanti) e anche il consentire l'uscita di capitali come elemento riequilibratore delle riserve valutarie in eccesso.

Tutta la politica era incentrata sul sistema bancario, perno di ogni manovra, con un processo autopoietico di rafforzamento continuo. Questa azione, a sua volta, si inseriva nel disegno di un centro sinistra che, sia pure avviato ad una perdita della carica innovativa iniziale, si muoveva per l'ammodernamento dello Stato sociale, che esigeva in continuazione finanziamenti, con il pieno consenso della Banca d'Italia che continuava a provvedere e a richiedere l'incremento dell'ampliamento del ruolo dello Stato nell'economia, pur contestando gli aumenti di spesa di sapore clientelare onde ottenere — in taluni momenti — una espansione della spesa pubblica che contrastasse l'effetto depressivo di lungo periodo della distribuzione del reddito a favore dei lavoratori dipendenti, ma insieme rifiutando la strada di gravare con prelievi in mancanza di una nuova politica tributaria. Tutto, ancora, nel quadro di un paradigma di sviluppo (a quel momento ancora visto come continuato e perenne progresso), di produzione di surplus, chiave di volta e di legittimazione di uno Stato distributore, equilibratore, riduttore di diseguaglianze, che dal surplus otteneva quanto era necessario per raggiungere i propri obiettivi, senza ablazioni di beni o di redditi. Insomma, per stare alla più piatta banalità, nessuno sacrificato e tutti contenti, anche se ciò portava ad abbandonare la tradizionale politica di stabilità dei predecessori di Guido Carli.

La tendenza della Banca d'Italia in quegli anni di cercare di risolvere problemi il più possibile nel modo non «statale», non legislativo, non amministrativo (se ci riferiamo ad atti amministrativi autoritativi) coperto con l'uso di altri strumenti, va al di là della propensione degli apparati pubblici del nostro tempo a non ricorrere il più delle volte, o quanto meno fino in fondo, a strumenti autoritativi. La nostra Banca centrale con questo sistema controllava da tempo (e per molto tempo ha continuato a controllare, anche con l'uso dei rapporti con le associazioni e con gli istituti centrali di categoria) i prezzi del denaro e dei servizi bancari. Infatti la preferenza per una azione politica non legislativa, o almeno che fosse tale il meno

possibile, era parte di un modo di azione politica ben più profondamente incidente sulla vita delle istituzioni. Era anche una soluzione che era basata su una logica che ravvisiamo, se teniamo conto delle particolarità del Parlamento di allora, nella tendenza a quello che, in altri tempi, ho chiamato cogoverno di frangia fra maggioranza ed opposizioni, nel gioco delle leggende che era utile per non drammatizzare rotture, per mantenere certi rapporti, lasciando, però, al di fuori del Parlamento le grandi scelte, quelle in cui la maggioranza dominante si riconosceva e con cui indirizzava il paese. Per altro verso, è una soluzione che è espressione della peculiarità di un'economia italiana di mercato, in quanto non collettivista, non pianificata, profondamente manovrata dallo Stato, ma imperniata non tanto su un mercato aperto e una concorrenza qualificante, fondamentale, pur se non selvaggia, quanto su un'economia di oligopoli amministrativi, suddivisa fra una fascia di oligopoli privati e pubblici, regolati e influenzati, e una fascia di pulviscolo poco più che artigianale che si spingeva fino alle medie imprese.

Il regime di amministrazione per oligopoli connesso al ruolo dello Stato nel periodo fra le due guerre ma anche in quello posteriore alla fine del conflitto, comportava una ripartizione delle stesse quote di mercato, attraverso i meccanismi di enti di interposizione, dei consorzi, dei cartelli, degli istituti di categoria (per talune categorie di banche), una imposizione di prezzi, in taluni settori ottenuta in vario modo, di casse di congruaggio, una tendenza a mantenere lo *status quo* sulle autorizzazioni per punti vendita, per le società nuove, per gli impianti nuovi, per gli sportelli bancari: vi era (e vi è ancora) un enorme strumentario di controlli sulle attività, sui prodotti, sui prezzi, sui vincoli, di sostegni, di bardature ereditati dal regime corporativo (o dell'economia di guerra), mantenuti, estesi, allargati ad interventi di ausilio finanziario sempre più determinanti e importanti sino a far parlare, a ragione, di Stato finanziatore, senza dismettere, però, gli armamentari del vincolismo amministrativo. Ne veniva un sistema di quote di mercato semibloccate che avallava le tendenze degli imprenditori maggiori alle intese per la ripartizione di quote di mercato.

Per le banche questo significava un sistema di ripartizione del mercato secondo le localizzazioni, il tipo di clienti, il tipo di attività, con un intreccio di riserve di caccia che assicuravano un quieto vivere alle banche e agli amministratori: e perciò, per le banche pubbliche, si sposava bene alla spartizione delle cariche. Potremmo

continuare per pagine a descrivere le biocenosi fra sistema di potere e quello delle imprese, con interferenze, sovrapposizioni, mutamenti, mascheramenti, per cui talvolta quello che appare imposizione autoritativa che colpisce le imprese (ad esempio l'imposizione di prezzi o l'imposizione di conguagli) si rivela strumento per favorire il rafforzamento delle posizioni dominanti, la ripartizione di quote e l'ingessamento dei mercati (come talvolta avviene per l'imposizione di prezzi) perché l'intreccio porta a questi risultati e gli operatori sanno sfruttare le valenze per loro positive di norme e comandi che si presentano come a loro contrari. La tendenza di governo del mercato creditizio e finanziario con gli strumenti ricordati e con il rifiuto di strumenti legislativi o amministrativi (il che comporta anche il venir meno dell'equilibrio del controllo giurisdizionale) si apparenta, per rimanere nel campo della regolazione dei mercati e dei processi economici che lo Stato deve fornire perché si possa avere un capitalismo di mercato, con la logica della mancanza di legge sulla tutela della concorrenza che per lungo tempo è stata una caratteristica italiana.

A correggere le disfunzioni del mercato si riteneva sufficiente l'intervento diretto pubblico attraverso le imprese pubbliche come operatrici, quindi, in grado di regolare e dirigere il mercato stesso dall'interno (proprio seguendo, nella sostanza, il modello del sistema bancario), indirizzandolo o manovrandolo al di fuori di una legge che pianificasse attività e pubblicizzasse o nazionalizzasse imprese o settori. L'intervento doveva (ed era) agevolato con la creazione di situazioni di privilegio per le imprese pubbliche con interventi creditizi, riserve di fatto di commesse e di contratti, leggende di favore, con una miscela di privato e di pubblico, di detto e di non detto, di scritto e di non scritto. Il complesso congegno delle imprese a partecipazione statale veniva a delineare nella realtà operativa quel modello alternativo rispetto ai modelli tradizionali delle relazioni fra Stato-apparato, Stato-comunità e Stato-mercato. Ma il modello dell'impresa pubblica va visto, al di là dell'aspetto normativo, nella realtà effettuale: che è quella di un intreccio di poteri, di influenze e di consonanze politiche di partito, di flussi finanziari e creditizi, di spartizioni che ha costituito — e costituisce — la connotazione del complesso sistema delle imprese pubbliche del settore.

Vi era — dunque — una sommatoria di tendenze diverse, confluenti in linee comuni di una pubblicizzazione occulta, che

realizzava un trasferimento di poteri attraverso le turbolenze di un ricorso alternativo al mercato e al non mercato da un lato, con provvedimenti legislativi e autorizzativi, e dall'altro all'omissione di leggi e alla sostituzione di altri strumenti per raggiungere i fini che avrebbero dovuto essere raggiunti con la legge. Le grandi innovazioni, in parte erano nascoste dalle turbolenze, in parte dall'immobilismo; le une e l'altro si ritrovavano insieme e si intersecavano dietro quei ripari che nascondevano alla vista i grandi mutamenti di strutture di poteri, di persone. Sorgevano nuovi gruppi che sarebbero stati causticamente definiti «razza padrona» che occupavano i posti di comando non appartenenti alla struttura dell'apparato costituzionale e amministrativo legato al rapporto elettorale, che presidiavano le cariche del sottogoverno. Parola — questa — che va intesa non tanto nel senso connotativo e dispregiativo, quanto in quello denotativo di governo di enti e di soggetti attraverso persone nominate dal governo, dal Consiglio dei ministri o singoli ministri (o nella realtà dai vertici di quei partiti che partecipano al governo, i cui ministri sono, nel gergo, la delegazione al governo). I nuovi gruppi rimanevano fuori dalle posizioni formali dell'apparato politico amministrativo tradizionale, del governo centrale, ma gestivano sostanziali poteri nel subsistema delle imprese pubbliche e degli enti strumentali, manovrando settori con punte di straordinaria importanza e di cui la nuova classe non poteva non auspicare l'allargamento.

La trasformazione investiva oltre che la «nuova classe» i ceti medi inferiori, che diventavano, risparmiatori che il debito pubblico diffuso trasformava in *possidentes* dei titoli, portandoli al consenso politico in quanto interessati al mantenimento di un sistema che assicura utili elevati e che, proprio per la diffusione dei titoli pubblici nelle mani dei privati piccoli risparmiatori, dà alle classi medie, in cui essi si collocano e che sono in travolgente crescita, un potere diffuso e consistente, tale da imporsi come controparte alla classe politica.

La nuova forma di risparmio diffuso, statico, perché messo nelle mani di risparmiatori non investitori che non vogliono rischi per questa staticità, che non veniva meno, senza cambiamenti e con continui rinnovi, era ben gradita alle autorità monetarie. Nello stesso tempo, la diffusione del debito pubblico fra ceti medi scoraggerà i governanti dal ricercare rimedi di consolidamenti, imponendo una cautela a manovre che pur vengono sognate — ogni

tanto — ma che porterebbero traumi e rovesciamenti. L'obiettivo delle previsioni che investivano il governo pubblico del risparmio come governo dell'accumulazione era un rafforzamento e una diffusione di un ceto medio-basso. Secondo la Costituzione era previsto un sostegno di politiche che dovevano impegnare tutto l'apparato politico e amministrativo (la Repubblica), per favorire la proprietà della casa, la piccola proprietà, il risparmio che fornisse mezzi finanziari ai grandi complessi, in un'economia governata propulsivamente dalla rappresentanza politica del Parlamento, attraverso lo strumento della legge sancito dalle numerose previsioni di riserva della legge, cioè dall'affermazione di competenza attribuita in via esclusiva al Parlamento quanto meno nelle linee fondamentali di strategia.

Il sistema si polarizzava fra un anodo del Parlamento e un catodo di scelte imprenditoriali autonome, pur se subordinate alle decisioni fondamentali di massimo livello che non solo si estrinsecavano nelle leggi, nei bilanci, nei piani; decisioni potevano anche arrivare al mutamento di soggetti con la collettivizzazione delle imprese quando la loro posizione monopolistica fosse stata giudicata non più tollerabile in una rete di equilibri. Che questa prospettiva fosse chiara in taluni punti (cioè nell'obiettivo di fondo, una diffusione di piccola proprietà che rinsaldasse una trama di stabilizzazione sociale, contro rischi di mutamenti radicali), abbozzata in altri, oppure dovesse essere condivisa e fosse raggiungibile, è tutto un altro discorso. Comunque la sinopia costituzionale c'era, anche se ciascuno dei gruppi politici e sociali era mosso da intenti diversi: taluni volevano fermare un allargamento e un rafforzamento di una classe proletaria, altri vedevano negli artigiani e nelle piccole imprese alleati strategici del proletariato, qualcun'altro vedeva nella classe media un'anima imprenditrice da salvare e un'anima speculatrice da punire.

Al fondo vi era una conciliazione, non facile, fra una prospettiva artigianale e contadina e una di grandi imprese, il cui azionariato sembrava dovesse essere strutturato, nelle previsioni embrionali dei costituenti, secondo lo schema della *public company*, intesa come società ad azionariato diffuso e di massa. Le opinioni su questa tutela costituzionale apprestata dall'art. 47 per quanto riguarda i mercati finanziari, azionari e borsistici non sono concordi e continua la discussione su come debba essere intesa la protezione del risparmio di cui parla l'art. 47 Cost., di quale risparmio si parli,

se di risparmio investimento o di risparmio deposito e se essa si estenda alla borsa. È vero che l'art. 47 non parla di borsa né parla di debito pubblico: aggiungere che non parla neppure di banca non potrebbe essere utile, perché, pur se la parola manca, si parla di esercizio del credito, con una sicura sineddoche, che manca, invece, per la funzione della borsa; ma si può ritrovarla laddove il testo parla di risparmio e il risparmio che può accedere, con il tramite dell'investimento azionario, nei grandi complessi produttivi del paese. L'art. 47 Cost. è disposizione complessa che va separata con riferimento anche alle diverse parti (commi e periodi) delle disposizioni e che produce norme con valenze diverse attinenti sia ai procedimenti e agli atti — ad esempio in tema di riserva di legge — sia ai soggetti e alle attività tutelate e protette, sia alle politiche da perseguire. Cosicché vanno individuate due direzioni: la prima riguarda la protezione del risparmiatore-investitore che è titolare di diritti nei confronti degli operatori, SIM o banche che siano; la seconda invece riguarda l'indirizzo, inteso come scelta ponderata di interessi, che in parte sono indicati dalla Costituzione in posizione prioritaria, come avviene nel caso del *favor* per l'investimento azionario diretto e indiretto nei grandi complessi produttivi. Se esiste questa norma costituzionale, credo che si possa dire che almeno per il passato, su cui è meno difficile esprimere dei giudizi, essa non sia stata attuata. Anzi è stata perseguita una politica di segno contrario, con penalizzazioni fiscali, soprattutto facendo affluire le risorse al circuito del debito pubblico, di cui l'art. 47 non parla, penalizzando i canali di investimento previsti dalla Costituzione e contribuendo a mantenere la borsa modesta o asfittica che tutti conosciamo. Storicamente, il centro di gravità veniva a spostarsi, invece, da questo sistema pubblico-privato, mediato soprattutto dal Parlamento, all'apparato statale con l'afflusso del finanziamento per lo sviluppo produttivo al sistema monetario, attraverso il circuito Tesoro-Banca d'Italia-banche. In questo modo venivano depotenziate le autonomie delle imprese e del mercato, rafforzate le funzioni di governo dell'economia dello Stato redistributore, trasferite le decisioni di fondo dal Parlamento al sistema governo-banca centrale. Una volta di più, con sensi e sovrasensi che affluiscono contorcendosi e forzandosi, dietro l'apparente immobilismo delle istituzioni, del Parlamento, venivano prodotte mutazioni importanti, utilizzando strumenti diversi da quelli parlamentari e legislativi. Le decisioni venivano prese sottraendole al

potere del Parlamento ed esercitate per altri canali, con altri strumenti, dietro la facciata. Al non legiferare in Parlamento con leggi di indirizzo, di grandi scelte di governo, si affiancava l'operare in altre sedi, con altri strumenti, il più possibile al di fuori delle leggi e del Parlamento. Nel quale, anche e soprattutto attraverso la produzione delle legghine, si manteneva un dialogo operativo con l'opposizione, coinvolgendola nelle frange della direzione politico-amministrativa. Vale a dire si istituiva e si rinsaldava una ricerca di intese con le opposizioni su questioni che possono essere importanti in quell'ambito ma che restano marginali rispetto alle grandi linee politiche.

Il Parlamento manteneva il suo ruolo simbolico e anche quello operativo, ma non nelle strategie generali, in una politica di secondo piano. Se andiamo a «leggere» (come si legge un quadro) l'insieme degli insiemi istituzionali ed economici, quel che appare nella Costituzione è una parte, non la più importante, di ciò che le istituzioni stesse fanno, a cui talvolta la Costituzione allude, come avviene nell'art. 49 (ma anche nell'art. 47).

Molte azioni e reazioni cospiravano a mantenere i riflettori puntati sul teatro, sull'organo costituzionale dignificante. Anche se finivano col non dignificarlo affatto e anche se sappiamo — e tutti sapevano — che non possiamo soffermarci solo sulla ribalta, trascurando la realtà di un governo — inteso nel senso più ampio di politiche, che possono essere criticate, ma che sono esistite. La ribalta, il teatro, però, nella situazione italiana di quegli anni, erano importanti come luogo di moderata integrazione dell'opposizione comunista. Ne derivava (si scusi la ripetizione) che il fenomeno della produzione di legghine e l'allontanamento delle grandi scelte del teatro parlamentare appare come una disfunzione funzionale al sistema. È un'anomalia o una aberrazione agli occhi del giurista; per quelli del politologo è un processo funzionale di integrazione, di omogeneizzazione sociopolitica. Essa si muove ai vertici parlamentari, con le intese nella formazione delle leggi, come accennavo: ma ha l'altra faccia nella base sociale, con la diffusione di un risparmio che diventa un consenso-acquiescenza economica al governo, inteso — questo — come formante dello Stato, ma anche come espressione di una determinata maggioranza. È un consenso espresso, anche manipolato — se vogliamo — in modi diversi da quelli che possono aversi nei processi elettorali, con una apparente sovranità dell'elettore, in un caso, del risparmiatore-consumatore, in un altro, ma anche con un suo reale coin-

volgimento in un nuovo assetto socioeconomico, in cui se l'individuo singolo appare come un oggetto trascinato dalle seduzioni del più conveniente impiego del proprio risparmio, al livello macroeconomico la massa dei risparmiatori viene ad acquistare un peso che non è la somma dei singoli pesi ed un ruolo di garante della stabilità, in cui il numero assicura quella inviolabilità che la Costituzione non ha sancito.

2. In questo quadro, il sistema creditizio posto dalla legge bancaria veniva alterato in modo approfondito ed esteso, senza che la legge venisse mutata, soprattutto con l'organizzazione di crediti speciali e agevolati, che era passata attraverso il Parlamento con il canale di leggi settoriali e di leggi. Da tempo è stato rilevato come il nostro sistema creditizio, nella realtà fattuale, operava in modo lontano dalle rigide delimitazioni e dagli strumenti amministrativi previsti dalla legge, come esso abbia sempre più largamente superato le distinzioni fra investimenti permanenti e impieghi transitori, o fra operazioni a breve e medio termine, come, correlativamente, tra gli organismi bancari non vi fosse contrapposizione rigida fra banche ordinarie e istituti di credito speciale, ma una cooperazione in un sistema creditizio assai articolato in sottosistemi e talvolta in poli multifunzionali *ante litteram*. L'insieme era a sua volta inserito in un sistema finanziario che coinvolgeva — e coinvolge — operatori pubblici (del genere dell'IMI, Isveimer, Irfis, Mediocredito, ecc., dello stesso IRI per certi aspetti), e privati, con interconnessioni varie con i gruppi imprenditoriali. Questa struttura è stata difesa nelle dimensioni e nelle scelte operative da larga parte del sistema, perché non rendeva necessaria l'introduzione di una specializzazione diversa, quale quella delle banche di affari, né imponeva la rimozione del divieto consolidato nella prassi di acquisto di azioni o di titoli di imprese industriali da parte delle banche. La riprova dell'efficienza è stata data (secondo i sostenitori di questa tesi) dalla constatazione che il sistema è stato in grado di corrispondere alle esigenze dello sviluppo economico, segnatamente industriale, italiano.

Si aveva, in tal modo, un nuovo assetto delle organizzazioni creditizie con due circuiti, l'uno per il credito ordinario (che, a sua volta, si articolava secondo specializzazioni istituzionali, banche di credito ordinario, enti pubblici, casse di risparmio, banche popolari, casse rurali e via dicendo), l'altro per quello speciale. Questo era

una parte del congegno di reperimento di risorse finanziarie a scopi pubblici che godeva, ad esempio, per le obbligazioni emesse agli istituti di credito speciale, di agevolazioni tributarie, elemento fondamentale dello Stato finanziatore. Anzi dovrei dire, finanziario, cioè contemporaneamente finanziatore e finanziato, per sottolineare l'ambivalenza di funzioni incrementate come conseguenza della finanziarizzazione sempre crescente dell'economia e, quindi, delle istituzioni. Nei disegni della Banca centrale, la estesa bancarizzazione comportava una vascolarizzazione che passava per lo sviluppo delle casse di risparmio e delle banche locali e le articolazioni di categoria e di istituti centrali di categoria. Questo sviluppo era un altro punto di incontro con i politici: i partiti di maggioranza lo vedevano di buon occhio per le possibilità che si aprivano loro. Anche per questo verso, la bancarizzazione si saldava al sistema con l'incremento del debito pubblico come manovra di diffusione di consenso negli strati inferiori, e di rafforzamento di potere delegato negli strati intermedi, secondo il linguaggio dei politologi.

Nei circuiti o subsistemi del credito non mancavano — e non c'è da stupirsi — disfunzioni e contrapposizioni con i vertici formali e informali del sistema creditizio. Ricordiamo le ironie di Raffaele Mattioli e le proteste ricorrenti (anche nelle relazioni del governatore della Banca d'Italia, sempre abilmente ricche di spunti critici polivalenti) contro la dilatazione abnorme dei crediti agevolati. Sono critiche che vanno valutate come indicazioni di teratismi e di perturbazioni reali e come manifestazioni di contrapposizioni, del pari reali, non solo fra ceti imprenditoriali e sistema istituzionale ma fra potere politico e potere dell'istituto di emissione. Contrapposizioni — va detto — che non rappresentavano una conflittualità permanente, ma scontri che si producevano di volta in volta.

Per concludere, nella costituzione e gestione del circuito del credito speciale, il peso del Parlamento e della sua maggioranza costituiscono un esempio dei processi di cui ho parlato. Vi è un rafforzamento di posizioni di spartizione e, insieme, un intrecciarsi di azioni e controazioni con movimenti ondosi che sono meno importanti dei mutamenti sottostanti, che non vengono percepiti immediatamente nella loro globalità. Si tratta di processi che fanno apparire via via più forte la debolezza del sistema politico, travolto dalla prevalenza della delega sulla domanda, che non padroneggia

quello creditizio, ma che è costretto a utilizzarlo, e a patteggiare con esso cercando di influirvi dall'esterno e dall'interno (con le nomine); che non è in grado, né vuole esserlo quando anche sia in grado, di formulare decisioni, di manovrare con altri metodi per intervenire nella politica congiunturale, in quanto non riesce ad avere una politica economica, a darsi un sistema fiscale civile, a fornirsi di un apparato funzionale; tanto che deve rimettersi in molti casi a quello della Banca d'Italia. Non per questo la classe politica non intende esercitare il potere. Anzi, al contrario, lo usa e lo allarga con tenacia e con continuità, facendo dilagare l'occupazione dello Stato (per usare una nota formula di Leopoldo Elia), creando circuiti paralleli a quelli istituzionali a cui pure partecipa e che essa stessa dirige (o può o potrebbe dirigere), con una sovrapposizione che diventa continua generatrice di inefficienze e di contraddizioni, ed esibendo le conquiste. Il sottogoverno visualizzato dai vertici bancari o imprenditoriali, ma forse ancora più operante — molte volte — negli apparati amministrativi burocratici, impiegatizi dei singoli enti e delle società, sottoposti e conformati dal potere clientelare, impone il suo rituale di sottomissione (la richiesta di raccomandazione), diventa elemento simbolico della forza del partito. La forza va esibita, ostentata, pubblicizzata: la funzione premiale degli apparati e delle istituzioni della nuova classe padrona ripercorre espressioni, linguaggi, comunicazioni che nell'*ancien régime* aveva la funzione punitiva. Come il supplizio di quei tempi, la forza clientelare dev'essere esibita, e meglio se in modo clamoroso.

3. La nuova normazione adottata per le società di intermediazione finanziaria ha seguito, come nel caso della legge Amato, il modello del «plesso normativo». Cioè di un subsistema i cui confini esterni dipendono dalle regole della competenza delle fonti ma che, al suo interno, vede le fonti disposte a livelli differenziati secondo le regole della gerarchia, con atti di diverso rango, di diversi organi, di diversi tempi. Tuttavia, tra la legge Amato e quella sulle SIM, vi sono state due soluzioni diverse. Nel caso della legge Amato il modulo è quello legge → d.p.r. delegato, quindi norme con valore di legge, ma nei limiti dei principi e criteri direttivi (se la legge è fonte primaria, qui la fonte va definita come subprimaria). Nel caso delle SIM, e in parte anche in quello dell'*insider trading* (l. 157/1991, art. 6), il modulo è invece quello legge → regolamento

(fonte secondaria non governativa). In entrambi i casi prima fase e base è la legge, cioè l'abbandono definitivo del sistema di non intervento parlamentare in quest'area di politiche e di interessi (abbandono iniziato nel modo più pregnante con la istituzione della Consob che è... figlia del Parlamento, diceva Guido Rossi). Un coinvolgimento diretto del Parlamento reso ormai necessario dal formarsi di due fattori. Il primo è un forte interesse delle autorità del Parlamento a legiferare su questa materia, nel quadro del recupero di poteri parlamentari in precedenza, dal dopoguerra all'inizio del decennio '70-'80, mai esercitati se non in modo episodico ed epiteliale rispetto al nocciolo. In questi anni soprattutto dopo quello che è stato chiamato il «divorzio» fra Tesoro e Banca d'Italia (e che era solo la — parziale — restaurazione della legittimità), infatti, il Parlamento ha affrontato temi bancari impegnativi in modo aperto. Se nel passato mutamenti e manovre organizzative e monetarie che avevano avuto importanti effetti nella organizzazione del sistema creditizio e dei mercati finanziari, erano passati per il Parlamento, data la necessità normativa del suo intervento, — come nel caso dei crediti speciali e del mutamento del sistema creditizio — questo passaggio era avvenuto in modo coperto.

Il secondo fattore importante dell'intenso impegno parlamentare è la profondità delle innovazioni in gioco, tali da esigere interventi di legge. A questi ultimi, per vero, le autorità monetarie sono state sempre restie: sia nel periodo Carli sia nel periodo successivo; e ciò per la gelosa tutela della propria pandiscrezionalità e del proprio peso, effettivamente superiori a quanto una disciplina legislativa attribuiva e attribuisce loro.

Ora, nel caso della legge Amato, è stato il Parlamento a compiere le scelte strategiche e a dettare una parte di normativa, mentre al governo è stato affidato il completamento successivo della disciplina mediante un decreto delegato. Si realizza così una fattispecie di disciplina tutta legislativa, salvo la parte che viene affidata ad altri enti, come la Banca d'Italia. Nel caso delle SIM — e parzialmente in quello dell'*insider trading* — il Parlamento ha egualmente esercitato le funzioni strategiche, ma la fase della normazione successiva è stata affidata ad enti di settore, senza una preliminare intermediazione governativa. Si è preferita una normazione di rango inferiore, dotandola, però, di una estensione regolativa superiore a quella tenuta dal Parlamento, come si osserva se

si commisurano le aree sostanziali oggetto dell'una o dell'altra normazione. La scelta fatta con questo secondo modulo è importante. Il Parlamento preferisce affidare la normazione della seconda fase, o secondaria, agli enti. Ha cioè scartato la soluzione del decreto legislativo delegato al governo, ma anche quella della normazione affidata alle categorie professionali — che poteva essere *in toto* (secondo il metodo tedesco, certamente impraticabile da noi) o solo in parte: cioè nei limiti di un affiancamento o di una sovrapposizione a quella statale (secondo il metodo francese e britannico). Si sono così evitati gli inconvenienti che rendono preferibile la scelta italiana. Il punto da rimarcare, però, è come la soluzione adottata abbia escluso le due fonti e i due livelli non coincidenti di normazioni, e abbia concentrato la regolazione nella Consob e nella Banca d'Italia, delle quali ha pertanto rafforzato il ruolo e la funzione di noduli aggregatori di un tessuto economico imprenditoriale.

La Consob, in particolare, viene confermata nel modo più ampio in una posizione analoga a quella della Banca d'Italia, anche se vi potrebbero essere inevitabili tensioni fra i due enti, che da taluni vengono definiti esponenziali di gruppi diversi. Le misure di coordinamento sono perciò indispensabili, in un settore che vede tre enti regolatori: Banca d'Italia, Consob e ISVAP (più la competenza — che ritengo priva di logica e attribuibile ad un fenomeno di mantenimento di enti inutili e di competenze obsolete — del ministero dell'industria relativa alle società fiduciarie). Va inoltre aggiunta una competenza generale dell'Autorità per la tutela della concorrenza. Su questo quadro generale (riferito oltre che alle leggi 119/91 e 218/1991, anche alla legge 20/1991 sulle assicurazioni) vanno fatte alcune considerazioni.

Le scelte di strategia, va ribadito, vengono fatte dal Parlamento: la prima è quella di operare con legge, in secondo luogo vi sono le scelte sui singoli principi di settore e sull'architettura generale. Vi è poi la scelta tra più modelli di integrazione normativa. Ad esempio, nel caso in cui vengano previsti regolamenti vi sarà un parere del Consiglio di Stato e vi sarà il controllo della Corte dei conti; l'uno e l'altro mancheranno, invece, quando la normazione secondaria venga affidata alla Banca d'Italia o alla Consob. Nel nostro ordinamento non vi è una norma costituzionale che imponga, o presupponga, un controllo di legittimità su tutti gli atti amministrativi di soggetti non statali; mentre vi sono norme

relative al controllo su taluni atti dei Comuni, delle Province, delle Regioni. Esiste, invece, la fondamentale norma che consente il sindacato giurisdizionale su tutti gli atti amministrativi, di qualunque genere essi siano, anche normativi. La constatazione che nella maggioranza dei casi vi sia un controllo da parte dello Stato dell'attività normativa di soggetti diversi dallo Stato, non esclude che lo Stato possa, con sua legge, in assenza di una norma costituzionale che imponga una tale regola, non prevedere un controllo sull'attività normativa secondaria di soggetti diversi da esso. Anzi, potremmo vedere questo fenomeno come punto terminale di quella lunga evoluzione che ha portato alla scomparsa degli ordinamenti a supremazia speciale, risolti in quello generale, e degli atti interni non rilevanti nell'ordinamento generale, perché il sindacato giurisdizionale previsto dall'art. 113 cost. «generalizza» tutti gli atti, e costituisce il momento unificante di ogni attività amministrativa. Questo è il solo momento costituzionalmente comune, in quanto necessario per tutti gli atti, e non solo per taluni. Diversamente avviene per i controlli amministrativi in fasi successive, con un plesso di atti di normazione subprimaria, anche a più livelli (ad esempio, per i regolamenti ministeriali e per i regolamenti o altri atti normativi della Banca d'Italia). E il plesso può investire quella normazione terziaria, come avviene nella normazione intervenuta sulla legge Amato, che disciplina anche, particolarmente nell'art. 12, i principi ai quali debbono conformarsi gli statuti, vale a dire le fonti terziarie. Oppure, se il plesso normativo è tale che alla legge venga data attuazione con atti di normazione secondaria, governativa e/o di enti di settore o di categorie, è il Parlamento a determinare la quantità e qualità di contenuti precettivi che vengono devoluti alle fonti non parlamentari subprimarie, secondarie, terziarie. Dal momento che non vi è un confine fra l'area assegnata all'uno o all'altro tipo di atto, è nelle mani del Parlamento scegliere di regolare o non regolare taluni punti, ammorbidendo o no il quadro della legge o addirittura della riserva di legge, a favore della fonte regolamentare o secondaria. Il primo modello è quello prescelto dalla legge Amato, il secondo invece è quello adottato dalla l. 1/1991.

Ne conseguono varie implicazioni. Ad esempio nel nostro caso quelle che derivano dall'aver escluso un'autoregolazione delle categorie interessate. Il che è avvenuto senza che nemmeno il problema venisse discusso, nonostante l'esempio di altri paesi, come la

Gran Bretagna. Va detto, però, che da noi una tradizione di codici di comportamento prodotti dalle categorie operanti nel mercato finanziario era ignota; e non è molto frequente anche negli altri rami del diritto: l'autoregolazione pubblicitaria è una cospicua eccezione.

Ovviamente è politica la scelta di un genere o dell'altro di plesso (così come lo è nel caso della legge comunitaria qualora si tratti di dare attuazione a norme comunitarie: in questo caso la scelta si riferisce alle opzioni previste dall'art. 3 della stessa legge). Alla scelta conseguono le implicazioni come quelle accennate che, specularmente, producono il rafforzamento ulteriore, non solo della funzione normativa degli enti di settore, ma di quelli esponenti noduli di aggregazione di subsistemi (creditizio, finanziario, assicurativo nel caso rispettivamente della Banca d'Italia, della Consob, dell'ISVAP). È politica la scelta correlata al dare o non dare poteri normativi alla struttura di un sistema di controllo, in senso ampio, di vigilanza, di tutela. Anche qui può essere adottata una mescolanza di controllo pubblico e di privato, oppure può essere attribuito tutto al controllo pubblico affidandolo ad uno o più enti. Le norme di questo tipo si inquadrano, senza particolari difficoltà, nella nozione di regolamento e nel sistema di relazioni fra legge e regolamento, nonché nella tendenza all'incremento del reticolo degli uffici statali e degli enti o dei noduli di articolazione pluralistica e complessa con funzioni di regolazione e mediazione di settore (e con correlativo aumento della normazione secondaria attribuita agli enti pubblici diversi dallo Stato). Questa è una delle grandi tendenze della regolazione amministrativa dei nostri giorni. Ad essa si accompagna la contrattualizzazione di procedimenti e di stili che è fenomeno a prima vista opposto, ma è in realtà l'altra faccia di una comune tendenza alla continua compenetrazione dinamica e all'interscambio costante fra pubblico e privato. Tendenza che, notoriamente, porta al depotenziamento della legge, così come intesa nello schema del costituzionalismo del secolo scorso.

4. Sotto il profilo testé accennato, parrebbero pertinenti i riferimenti alle problematiche da tempo poste dalle discipline dell'attività edilizia con riguardo ai regolamenti edilizi, più antica forma di normazione, e ai piani urbanistici e territoriali. Riferimenti giustificati dal fatto che quella materia ha focalizzato, in un

settore diverso da quello societario, questioni di estremo interesse attinenti alle relazioni fra fonti del diritto e fra fonti e costellazioni di situazioni soggettive plurime. E, se è vero che tali questioni hanno un sostrato comune con le tematiche societarie, ma in ottiche che sono e resteranno diverse da quelle che riguardano i temi delle società, delle imprese, dei valori mobiliari, tuttavia, nella produzione di norme e nella collocazione di fonti, i due ambiti tematici presentano tratti comuni, per altro reperibili nell'attuale momento in molti campi, data la continua necessità di ridefinizione attiva, operativa, di interessi pubblici e di interessi privati e data l'articolazione di strumenti normativi di produzione e di imputazione differenziata, che in un apparato policentrico e in una struttura polisistemica si impongono. In tale quadro, gli istituti o gli statuti vanno visti o valutati nella loro funzione di incontro e interazione fra conformazioni e integrazioni normative (e anche non normative, mi riferisco a quella giurisdizionale). Funzione adempiuta con dosaggi e con effetti diversi, da osservare nella prospettiva della disaggregazione degli istituti tradizionali, quali la proprietà, il contratto, e via dicendo (sia pure tenendo conto delle diacronie diverse alle altre categorie), e nella cornice della funzione attuale della legislazione speciale e settoriale dell'«altro» diritto.

I nostri sistemi vedono — in alto — lo spostamento del centro di gravità dal codice alla Costituzione e all'ordinamento comunitario e — di lato — vedono un omologo spostamento a favore della legge speciale o settoriale. E vedono ad un tempo — insieme al prevalere di questa legislazione, il suo alternarsi e il suo integrarsi con la giurisdizione: l'una e l'altra agenti nel contingente, nell'immediato, nel transitorio, e volta a volta prevalenti con successive alternanze o con ripartizioni a chiazze di aree, a seconda dei modelli che risultano prescelti nei vari settori e nei vari scontri e compromessi fra interessi diversi.

La funzione della legislazione settoriale impone di valutare gli statuti (cioè le regolazioni complessive) ricostituendoli a partire dall'interazione delle norme, non solo di quelle del codice civile (che, in talune aree sono solo residuali, in altre ancora sono in posizione forte ma non esclusiva), cercando di comprendere la struttura o il sistema come un insieme di elementi collegato dalle interazioni, e valutandolo criticamente. Infatti, la struttura è piena di valenze plurime, di plurivocità e virtualità, di interpretazioni evolutive od adeguatrici estremamente complesse, perché situate in

zone diverse, tanto sul piano orizzontale quanto sul piano verticale, di modelli di azione e di controllo amministrativo diversi per epoca e per logica, di paradigmi che coabitano. Del pari, la struttura è suscettibile di usi alternativi, non soltanto diacronicamente, ma anche sincronicamente, a seconda delle domande che vengano accolte dall'apparato; che, perciò, possono porsi in contraddizione parziale fra di loro e in contraddizione parziale col sistema medesimo. Si può aggiungere, se volessimo completare il quadro, che la struttura è piena di contraddizioni, e talvolta di conflitti, non sanabili, a tutti i livelli: dalle strutture profonde alle irrazionalità più esterne e marginali delle organizzazioni, e delle finalità che si appalesano nella normazione e nella prassi di tutti i giorni.

5. La regolazione affidata a normazioni secondarie prodotte da soggetti diversi dallo Stato diviene un modo consueto e ordinario. È avvenuto da tempo per la disciplina della proprietà immobiliare ed è quanto avviene oggi per le società quotate in borsa. Il mutamento del sistema economico ha portato, con l'istituzione della Consob, sia pure in ritardo, ad una attuazione della norma dell'art. 47, 2° co. Cost., per la parte rimasta ancora inattuata. Appare così pienamente spiegabile l'apparire di una normazione secondaria in quella delle tre aree comprese nell'enunciato costituzionale, in cui comincia a realizzarsi quel fenomeno di formazione di un nuovo statuto che da decenni è stato visto nei due campi della proprietà fondiaria e della proprietà agraria. Ovviamente, si tratterà di uno statuto imperniato su modelli conoscitivi e operativi del tutto diversi, che non avranno in comune prospettazioni e ricostruzioni datate (basterebbe pensare ai discorsi sulla funzione della proprietà) ma utilizzeranno invece modelli di tecniche normative più noti.

L'estensione e diffusione del modello di controllo giurisdizionale della normazione secondaria, prodotta da soggetti diversi dallo Stato-persona, ma che costituiscono articolazioni dello Stato-apparato, inserite nel subsistema della amministrazione centrale, si iscrive, agevolmente a mio parere, in quel paradigma di Stato caratterizzato dalla scomparsa di ordinamenti a supremazia speciale e insieme da un apparato amministrativo inteso come sistema di subsistemi, o come macrosistema di apparati differenziati fra di loro, ma unitariamente riconducibili alla istituzione da parte dello Stato e al sindacato comune (quello giurisdizionale). Essi collabo-

rano ad un processo complessivo, al quale vengono indirizzati nell'espletamento di compiti precisi; agli stessi compiti possono essere agevolmente correlati modelli di attività caratterizzati da imposizioni di obiettivi e da verifiche di rendimento e di risultati in sostituzione dei controlli di tipo tradizionale. Di qui l'incremento dei constatati fenomeni di dissociazione fra le norme sulla produzione di norme, la produzione della norma e la sua attuazione.

In proposito, va sottolineata l'innovazione nella posizione della Consob nell'apparato amministrativo, realizzata dalla l. 281/1985. In base ad essa, la Consob si configura come soggetto non indirizzato dal ministro del tesoro (né dal governo), ma che riferisce al ministro medesimo trasmettendogli una relazione (13° co. art. 1, l. 216/1974 nel nuovo testo); relazione che il ministro, a sua volta, trasmette al Parlamento con le proprie eventuali valutazioni. Quindi, come dimostra il complesso delle norme della l. 281, quella introdotta è una verifica e una valutazione dei risultati: che però non può portare né a sanzioni sulle persone, né a controlli sugli atti. Si conferma, dunque, la tendenza ad una legislazione che sia contemporaneamente di normazione e organizzazione, produttrice cioè di regole per i consociati e dotata di poteri e mezzi per l'attuazione delle politiche che le vengono attribuite o a cui è funzionale.

Al modello del nodulo aggregativo e di mediazione di settore (di cui la Consob è un esempio), possono essere apportate diverse variazioni, anche per quanto riguarda l'attribuzione di quantità maggiori o minori di potere di normazione secondaria o di delega di poteri (come è previsto dall'art. 22 della l. 1/1991 per i consigli di borsa), istituendo in tal modo rapporti differenziati di attuazione degli indirizzi legislativi e parlamentari, e di partecipazione del nodulo alla vita della società civile (come ente regolatore di settore, ma anche, per retroazione scontata, come suo tendenziale rappresentante simbolico), incrementando o diminuendo la dissociazione fra legge e sua attuazione, in funzione dell'autonomia che il Parlamento intende accordare.

6. Aree importanti e qualificanti che in precedenza erano affidate alla discrezionalità — anzi alla pandiscrezionalità, come la chiamo io, degli apparati amministrativi dell'amministrazione centrale statale (ministro del tesoro) e alla Banca d'Italia — sono regolate dal Parlamento. Faccio tre esempi relativi a due punti che

sono stati considerati fondamentali nell'assetto sostanziale dell'ordinamento creditizio italiano, sui quali la legge bancaria diceva poco o nulla. Il primo è quello dei rapporti banca-industria che non erano regolati dalla legge bancaria. Contrariamente a diffuse opinioni che consideravano questo uno dei punti fermi della legge, la disciplina di tale relazioni era affidata a delibere CICR, cioè, nella realtà, a circolari della Banca d'Italia. Oggi, esse vengono regolate dalla legge sulla tutela della concorrenza (artt. 27 e 28). Il secondo è quello della specializzazione degli istituti secondo i criteri del breve-medio-lungo termine. Area anche questa non disciplinata compiutamente dalla legge bancaria, ma invece disciplinata oggi dalla legge Amato. La terza regola strategica adottata direttamente dal Parlamento, di tale importanza da conformare l'intero settore, è quella del mantenimento della quota pubblica maggioritaria nelle imprese creditizie conferitarie, a seguito della dismissione dell'attività bancaria da parte degli enti conferenti imposto dalla legge Amato. È una regola che investe una consistente parte del sistema creditizio italiano e che, pertanto, mantiene la peculiare relazione percentuale fra pubblico e privato, salva la eventualità di cessioni che debbono essere autorizzate caso per caso e che appaiono eccezionali: cosicché non può parlarsi di privatizzazione neppure alla francese o all'italiana. Il Parlamento quasi sempre, nelle materie di cui parliamo, interviene per fare scelte, discute in modo approfondito e competente, non si limita affatto ad approvare quello che gli viene sottoposto dal governo, affronta il tema.

Potrei dire che fa eccezione il modo con cui è stata attuata la liberalizzazione valutaria. Imposta dalla normativa comunitaria, vi si è dato adempimento non con legge ma con un decreto del ministro del tesoro; cosicché la liberalizzazione si presenta, nella costruzione giuridica, come una deroga amministrativa alla norma del t.u. 1988, che resta tuttora fondamentale, secondo cui la regola è il monopolio dei cambi. I due decreti del 27 aprile 1990 del ministro del commercio con l'estero e del ministro del tesoro, coevi al decreto legge 91/1990, con i quali si è attuata tale liberalizzazione, hanno pertanto lasciato adito a non poche perplessità. La forma di un decreto amministrativo, anziché di una legge, per sancire la libera circolazione dei capitali, non persuade del tutto: vi è una serie di sentenze della Corte di giustizia comunitaria che esige che alla attuazione delle direttive si proceda per legge e non bastino atti amministrativi. È ben vero che l'art. 6, 5° co. di detto t.u. delle

norme di legge in materia valutaria (d.p.r. 31 marzo 1988, n. 148) prevedeva che potessero essere emanati decreti interministeriali che introducessero deroghe, aventi carattere generale, agli obblighi e ai divieti sul monopolio in relazione alla progressiva integrazione monetaria europea. Ed è vero che, in questo modo, si prefigurava, per legge, la normazione amministrativa come normale modo di attuazione della normativa comunitaria. Si può anche aggiungere che si trattava e si tratta di una tendenza frequente, non solo italiana. Purtuttavia, il sospetto di un contrasto con la normazione comunitaria resta. Poiché l'esame del Parlamento del decreto-legge in sede di conversione è indispensabile, il non aver provveduto con legge è singolare, se non preoccupante, perché l'aver scelto la formula dell'atto amministrativo è una indicazione rilevante, anche dal punto di vista dei simboli, e non incoraggiante, del modo con cui si applicano le norme comunitarie. Il collage della normazione italiana con cui ci adeguiamo alla direttiva del Consiglio CEE del 24 giugno 1988, 88/361/CEE, sulla soppressione delle restrizioni al movimento dei capitali nel mercato interno, ci fa prima di tutto leggere una norma con forza e valore di legge — art. 6 del t.u. — che pone come normale il regime di monopolio e gestione dei cambi. Questa norma, che inficiava l'architettura della l. 599/1988 con un incerto equilibrio fra la restaurazione del modello costituzionale «libertà-limiti-eccezioni» e il mantenimento dell'obsoleto principio del monopolio dei cambi e che si poteva giustificare con un regime transitorio, oggi resta bellamente intatta. Il decreto del 27 aprile 1990 introduce una deroga generale che non tocca la struttura dell'art. 6 (si fa per dire, perché, in realtà, più che di struttura, meglio sarebbe parlare di gelatina ameboidi). Ne vien fuori un miscuglio, una testimonianza di disfunzioni del Parlamento, che non è stato capace di esprimere anche formalmente un indirizzo di attuazione della normativa comunitaria e di abbandono del vecchio regime. Qualcuno potrà obiettare che nella sostanza il decreto 27 aprile liberalizza davvero; ed è la sostanza che conta, tanto più che se il decreto interministeriale venisse revocato ciò costituirebbe violazione delle norme comunitarie. In parte è vero; ma in parte non lo è, né dal punto di vista della forma degli atti normativi attuativi, come dicevo prima, né dal punto di vista delle scelte parlamentari, come manifestazione, anche simbolica, di indirizzo.

Tuttavia, a prescindere da questo caso di particolare risalto, di

solito, quando si tratta di temi finanziari il Parlamento, come dicevo, discute a fondo. Che dia risposte che possono essere convincenti per gli uni e non per gli altri è problema diverso. Quel che conta è che il Parlamento fa (cioè discute ed approva: non appone un timbro) una legge con un contenuto di norme, non una leggina provvedimento, non una scheggia di legge.

Come invece avviene — ad esempio — quando in materia di parchi non viene fatta una legge quadro, nonostante le esortazioni e le messe in mora della Corte costituzionale, ma si indica in una legge finanziaria il solo nome del parco futuribile, ad es. Arcipelago toscano, senza nessun precetto e nessun contenuto, perché né la legge li pone, né li pongono altri atti amministrativi che al momento della legge finanziaria non esistono. Si ha quindi la previsione di spesa, raggiungendo l'apice della patologia della spesa pubblica: non si sa dove e come con precisione, si sa però che bisogna spendere.

7. La legge nelle materie finanziarie si presenta davvero come un atto del Parlamento, inteso nel suo insieme, nelle sue articolazioni politiche, organizzative, procedurali. Vi sono iniziative di parlamentari di opposizione, come nel caso della legge sulla tutela della concorrenza e come in quello sull'*insider trading*; vi è un frequente impiego di emendamenti con modifiche importanti, nate dalla discussione parlamentare che registra una larga integrazione fra maggioranza e minoranza, anche se talvolta sulle modifiche le opinioni possono essere discordi in quanto può darsi che predomini l'aspetto problematico: vi è però, spesso, anche il desiderio di porre e risolvere questioni più come riaffermazione di decisione e di accordo (come legge-accordo di cui ho parlato sin troppe volte), anche a scapito della ricerca di una soluzione ottimale se essa appare non rapidamente raggiungibile. Questo carattere di formazione nella discussione parlamentare ha taluni inconvenienti; ad esempio, gli emendamenti parlamentari talvolta appaiono in leggi che hanno un carattere di legge di settore al quale esse non sono strettamente inerenti come nel caso dell'art. 8 della l. 64/1987 sulla disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e come nel caso degli artt. 27-30 della l. 10 ottobre 1990, n. 287 sulla tutela della concorrenza. In essa vengono introdotti nella discussione al Senato articoli che mancavano nel disegno governativo Battaglia come in quello del senatore Guido Rossi, con un'intru-

sione di una disciplina estranea alla struttura della legge, con cui non è collegata, sino al punto di fornire una propria azione di controllo diversa da quella accolta nell'art. 7 dall'escludere il collegamento con la normazione comunitaria prevista nell'art. 1 (*pour cause*, dato che la regolazione dei rapporti fra la banche e l'industria prevista negli artt. 27-30 è al di fuori dalle regole comunitarie, dalla mancata previsione della pubblicazione delle autorizzazioni, disciplinate dall'art. 26, mentre nulla è previsto per le autorizzazioni di cui all'art. 29 con un mantenimento di una tradizione di segretezza collegata all'iperdiscrezionalità poco aderente ai tempi) dalla diversità delle sanzioni previste nell'art. 29, 3° co. come reato. L'impatto del concorso parlamentare è particolarmente visibile nella legge sulle SIM, diversa dalla legge Amato che si muove secondo un robusto disegno di legge (qui uso la locuzione nel senso tecnico di proposta di legge governativa), così come lo era stato nella legge sulla Consob.

Nella legge sulle SIM l'architettura del progetto 953 del gennaio 1988 (che ha costituito la base della legge 1/1991) viene rivista al Senato su proposta del senatore Cavazzuti. Questi pur non volendo uno «scontro frontale», apporta profonde modificazioni al disegno governativo sulla costituzione di società abilitate alla intermediazione in borsa presentato dal ministro Giuliano Amato, senza che vi fosse una opposizione (ferma e aprioristica) della maggioranza. Infatti, dal primo giorno, il presidente della commissione finanze e tesoro, Berlanda, dichiara di non essere contrario ad allargamenti. Alla Camera le modificazioni articolate nel nuovo testo presentato dal relatore Piro sono talmente radicali che il presidente della commissione Berlanda, quando il progetto torna al Senato mette ai voti articolo per articolo il disegno perché «il testo approvato dalla Camera dei deputati costituisce una completa riscrittura, in parte solo formale, di quello licenziato, a suo tempo, dal Senato; in particolare, non sembrano esistere commi che non siano stati significativamente modificati, mentre i contenuti di alcuni articoli del testo del Senato sono stati trasfusi, con diversa formulazione, in altri articoli del testo approvato dalla Camera».

Stile parlamentare, metodo di partecipazione e produzione legislativa, cioè processo e prodotto, in questo campo sono assai differenti da quello che accade in altri, anche se non va dimenticato il carattere di normazione subprimaria che la legislazione statale assume rispetto alla legislazione comunitaria sopraordinata (o sur-

primaria) che ha già operato le scelte. Il fatto che le scelte strategiche siano intervenute prima rende diverso il carattere della formazione della legge, appiattisce il grado di libertà o di discrezionalità — perché tale è a mio parere — del legislatore, rende disponibile uno spazio solo per scelte specialistiche (tecniche, secondo l'accezione piena che non seguo) consente di evitare guerre basate su affermazioni di principio, dà maggior adito a rapporti non aprioristicamente conflittuali fra maggioranza e opposizione, lascia a questa maggiori visualità. Vi è molte volte, però, nella discussione un grado di elevata preparazione negli interventi e nel dibattito parlamentare, che si riallaccia ad un tessuto di discussioni, di indagini conoscitive, di documenti preparatori ministeriali dalla Banca d'Italia, della Consob e dei servizi della Camera, a cui si aggiungono quelli delle associazioni di categoria e un nutrito apporto della stampa economica. Vi è un ampio collegamento con le posizioni della comunità di economisti operanti nella Banca d'Italia e fuori; vi è, correlativamente, quella mancanza di faziosità, che spesso deriva dalla carenza di cognizioni tecniche e dalla ripetizione di stereotipi. Vi è una tendenza a risolvere in sede parlamentare problemi di importanti scelte con una notevole dimostrazione di indipendenza nei confronti del governo, non solo per quanto riguarda le modificazioni dei testi del disegno di legge.

Vi è la tendenza a discutere anche materie che hanno aspetti settoriali o tecnici (come spesso viene detto), con larga permeabilità a quanto viene accennato da esperti, in convegni e in scritti e via dicendo. Vi è un recupero di iniziative parlamentari altrimenti ferme: infatti, spesso gli emendamenti fanno confluire nell'*iter* del disegno in discussione progetti di iniziativa parlamentare, come è avvenuto nel caso della l. 1/1991 per la disciplina dei promotori finanziaria, che mancava nel disegno governativo. Vi è un'attenzione ad aspetti di tecnica legislativa della formulazione delle disposizioni, per cui talvolta il testo della disposizione approvata è redatto meglio di quello del disegno di legge o del decreto legge: confermando che spesso la responsabilità per la cattiva redazione dei testi è degli apparati burocratici o a legittimazione tecnica (l'opinione pubblica è spesso portata a ritenere il contrario e cioè che le imprecisioni e gli errori di linguaggio sono dovuti ai parlamentari; non è sempre così: l'amministrazione ha una parte cospicua nel predisporre formule approssimative, affrettate o sbagliate) e ribadendo, altresì, che le difficoltà interpretative, così frequenti,

provengono il più delle volte, da testi redatti male o in modo ambiguo o polivalente. La disposizione anfibiologica è assai spesso voluta, quale norma-accordo, che sanisce un compromesso che lascia aperte più strade a chi dovrà venir dopo: atti di normazione subprimaria o secondaria, sentenze, atti amministrativi, prassi.

Va poi annoverata, nel lavoro parlamentare, una tendenza a rappresentare l'interesse del risparmiatore, del consumatore, che non è tutelato dalle macchine degli apparati pubblici o semipubblici, o istituzionali come i partiti, ma che corre il rischio di essere stritolato dagli interessi organizzativi. Vi si aggiunge una maggiore attenzione di parlamentari tanto della maggioranza quanto della opposizione, alla sinopia e desiderosi più di realizzarla che di preconfezionare posizioni secondo figurini di partito, pur se non mancano concessioni a rituali (ad esempio taluni casi di astensione) o a messaggi ritualizzati.

Queste posizioni si collegano ad equilibri complessi e sottili tra le istituzioni, i cui titolari utilizzano le loro posizioni istituzionali in funzione dialettica nei confronti dei propri partiti e del sistema dei partiti, tendendo a massimizzare la posizione che è loro fornita dalla stessa partecipazione ad una commissione che avendo competenza per una materia rafforza le cognizioni nel settore del singolo parlamentare e, a maggior ragione, se si tratta del presidente di commissione. Si può anzi ravvisare uno scambio aperto e continuo fra questi parlamentari su scelte concrete e pertinenti alla discussione.

Chi legge gli atti parlamentari di molte leggi spesso resta atterrito dalle piattitudini e dalle inesattezze della discussione parlamentare. Al contrario, chi legge i resoconti delle indagini conoscitive sui problemi dei mercati finanziari, sull'evoluzione del sistema o dell'ordinamento bancario e finanziario e sull'intermediazione finanziaria non bancaria, molto spesso ha una impressione diversa. Le indagini in questi casi manifestano la loro utilità perché consentono audizioni rilevanti per la posizione di autorità, di responsabilità, di autorevolezza di chi viene convocato e spesso fanno emergere contributi importanti per quanto viene detto ma anche per le domande che vengono formulate dai parlamentari. Analogamente gli atti parlamentari relativi alle leggi che ho ricordato fanno vedere, spesso, attenzione, competenza, preparazione. In particolare, è emblematico l'uso di missioni all'estero, così come l'attenzione con cui vengono seguite le normazioni altrui e il correlativo impegno sui problemi che sorgono dal dover seguire

modelli non italiani (è quanto si rileva, ad esempio, nel dibattito parlamentare sull'*insider trading* regolato dalla l. 157/1991).

Questo non vuol dire che i risultati sono perfetti, né per quanto riguarda i testi in cui spesso vi sono disposizioni che lasciano dubbi, né per quanto riguarda i tempi e i risultati. I tempi anche in questi casi, sono assai lunghi e talvolta il progetto non riesce ad essere approvato nella legislatura. Ancora va aggiunto che il buon livello delle discussioni, il non incorrere nelle volgarità di mancanza di informazione e di difetto di serietà, le osservazioni pertinenti, la conoscenza delle problematiche giuridiche ed economiche, non vuol dire che non vi siano pressioni e lotte di interessi dietro gli emendamenti, i ritardi, gli insabbiamenti, le formule. Non c'è da stupirsene, parliamo di un Parlamento, non di un coro celestiale di serafini, cherubini, di troni e dominazioni.

8. La diversità che possiamo riscontrare nel comportamento dei parlamentari, e nelle sue interazioni con quelle degli altri partecipanti al processo di formazione del testo delle leggi sui mercati creditizi e finanziari, rispetto ad altre leggi che regolano altre materie, pone interrogativi del perché questo avvenga. Non potrei fare qui neppure un abbozzo di indagine su questa area della regolazione legislativa che pur potrebbe essere un osservatorio privilegiato, come area di *policy* (cioè — per ricorrere alla accezione politologica — di problemi, di questioni e di specifiche «ingerenze pubbliche» peculiarmente «organizzate» e articolate in una dinamica e mutevole serie di arene, ove domande e interessi trovano rappresentanza e negoziazione politica e ove interagisce una molteplice gamma di decisori pubblici e privati di rappresentanti e di rappresentati), area che però è particolare, perché si tratta di materie di competenza piena della Comunità europea con un carattere della nostra legislazione che non è più primaria e subprimaria rispetto a quella comunitaria o attuativa prefederativa. Da ciò deriva che la normazione italiana deve essere conforme all'ordinamento comunitario, deve essere emanata per di più entro il termine prefissato dagli atti normativi comunitari, che l'attività legislativa diventa dovuta, vincolata, non più libera. Deriva anche, nella realtà, che essa sia ampiamente influenzata dalle proposte di norme comunitarie ancora da emanare nel settore, sia per le soluzioni da adottare sia per i tempi, perché, in molti casi, sarebbe inutile muoversi controcorrente. Anche se, in talune circostanze,

invece, viene scelta proprio questa strada, date le pressioni per cercare il più possibile di mantenere e salvaguardare soluzioni nazionali anche se esse possono essere in contrasto con quanto potrà decidere la Comunità; dipende dai rapporti di forza fra schieramenti politici e apparati non politici, come la Banca centrale, coinvolti nel processo.

Anche, in questo caso, il Parlamento è arena ma è un'arena diversa, con funzioni diverse, e con comportamenti diversi degli attori che in essa si muovono e che in parte, per quanto riguarda i soggetti diversi dai parlamentari (il governo, la Banca d'Italia, i gruppi di pressione) si sono mossi o continuano a muoversi nell'arena di Bruxelles. Aggiungo che non potrei neppure fare un abbozzo, o una proposta, di indagine sul ruolo dei singoli parlamentari che è di particolare importanza. Anche se va detto che è facile rilevare che fra di essi, e particolarmente fra i membri delle commissioni finanze dei due rami, nel nostro caso si trovano persone competenti (talvolta anche di elevata qualificazione formalizzata, come nel caso di professori universitari delle materie implicate in una disciplina dei mercati finanziari) e molto meno dipendenti da condizionamenti pesanti di quanto non accada in altri casi.

Questo vale per la maggioranza come per l'opposizione, che ha una cospicua funzione di integrazione e di determinazione delle scelte. Credo che sarebbe proficuo un esame del ruolo dei parlamentari dei singoli gruppi, particolarmente di quelli della Sinistra indipendente, visti nei processi di integrazione e di ammodernamento o, se vogliamo, di integrazione funzionale ad un ammodernamento delle strutture istituzional-economiche.

Sarebbe utile del pari, un'indagine sul ruolo di aggregazione della domanda, che è svolto in maniera diversa da quello che avviene in settori che non hanno enti reggenti di settore o noduli di integrazioni di subsettori socioeconomici e di gruppi, del genere della Banca d'Italia, della Consob, dell'ISVAP che rende questi enti soggetti particolarmente qualificati e autorevoli per la miscela di posizione pubblicistica e di contatto con gli interessati. Questi enti agiscono in modo complesso: sono promotori di iniziative legislative, elaboratori di testi e di emendamenti, *authors* veri e reali, parti sostanziali; sono anche attuatori delle politiche che essi stessi hanno contribuito a determinare, anche in settori che hanno gruppi di pressione di categoria di tipo diverso (anche qui andrebbe

fatta una distinzione per l'area del mercato creditizio e quella del mercato finanziario); in questa loro attività di partecipanti al processo legislativo producono simpatie, cercano alleanze, instaurano equilibri che superano e vogliono superare una posizione di ente di settore meramente strumentale ed ancillare al governo (cosicché le consonanze fra parlamentari di opposizione ed enti di settore appaiono normali e utili). Del pari non può essere fatto neppure un cenno agli scontri di potere fra maggioranza e opposizione, e a quelli fra i gruppi che compongono la maggioranza, fra il governo e la maggioranza.

Per quanto riguarda la tecnica legislativa, la mancanza di leggi compatte incrementa la tendenza verso normazioni dettagliate e verso una mancanza di separazione contenutistica fra norma primaria e norma secondaria. In altre parole, un determinato precetto può essere collocato indifferentemente nell'una o nell'altra categoria, senza che vi sia una distinzione fra principi e dettaglio, i primi riservati alla legge, i secondi agli atti di normazione secondaria.

Gli apparati Banca d'Italia, Consob, ISVAP, agiscono nella formazione delle leggi predisponendo la bozza dei disegni, o degli emendamenti, o di quei particolari *riders* (di cui ho parlato prima), e partecipano dietro le quinte allo sviluppo del processo talvolta come consulenti del ministro e del governo, talvolta con collegamenti diretti con i singoli parlamentari, tanto della maggioranza quanto dell'opposizione. La loro influenza è spesso decisiva sulla formulazione delle disposizioni, sul contenuto dei precetti rivolto a disciplinare i comportamenti (fare *a*, non fare *b*), e sulla stessa ripartizione dei poteri, a seconda che il precetto venga posto dalla legge o la legge, dopo aver determinato una parte del precetto, rinvii ad altra fonte subordinata subprimaria o secondaria o terziaria, la compiuta disciplina della submateria. Gli apparati hanno multiforme attività istituzionale e di pressione semistituzionale, che è risaputa, scontata, voluta dal sistema e che fa parte dell'alone di cui ho parlato altrove, ma non è, spesso, formalizzata ed è volta ad appoggiare interessi del subsettone, delle categorie ad esempio, ma anche quelli autoctoni di potere, che pur non conoscendo cicli elettorali con le conseguenti implicazioni nella produzione legislativa tipiche di un'assemblea elettiva, hanno i loro *trends* che portano a favorire od ostacolare talune scelte legislative. La storia del susseguirsi di atteggiamenti culturali e operativi, anche politici — nel senso più schietto della parola — dalla Banca d'Italia sulle

relazioni fra bancario e finanziario, bancario e parabancario, fra banca e assicurazioni, fra banca e industria, fra banca universale e polo multifunzionale, può darne ragione, quanto vengono tenute presenti le ripartizioni di potere e il conferimento o l'assunzione di fatto di ampia discrezionalità di soluzioni adottate, e di discrasie riscontrate anche fra le stesse leggi settoriali.

9. Allo scopo occorrono indagini sulle fonti delle fonti, cioè sulle fonti storiche dei tipi più diversi delle fonti giuridiche, sulle fonti culturali (che non sono giuridiche), sull'intreccio degli avvenimenti, sulla storia come intreccio, sulle tendenze, sui *trends* dei poteri, sugli scontri, sugli esiti importanti, necessarie per spiegare la genesi delle norme, il consolidarsi di politiche, il rafforzarsi di un ente o di un organo a spese di un altro. Le cronache dei rapporti fra ministero del tesoro e Banca d'Italia sono una storia di una alterna prevalenza dovuta, volta a volta, a situazioni politiche, a momenti congiunturali, ai rapporti fra persone che riempiono le rigide caselle normative e modificano relazioni troppo semplicistiche o meccanicistiche. Una storia che non può essere vista secondo stereotipi elementari od oleografici che mostrano una Banca d'Italia sempre competente e padrona di tecniche di fronte alle quali il ministro politico stima più opportuno starsene zitto oppure una Banca d'Italia indipendentemente dai politici. Non sempre la Banca d'Italia prevale sul Tesoro, né sempre la Banca d'Italia è in condizioni di superiorità tecnica. Anche la Banca d'Italia, inoltre, è inserita in un contesto di rapporti (né si vede come potrebbe non esserlo) e appoggia, anzi talvolta fa regali, ai politici.

Queste ricerche sulle fonti (mi riferisco non solo a quella sulla genesi dei testi normativi, ma anche, e soprattutto, a quelle che investono la formazione e l'attuazione di indirizzi o il contributo alle sinopie) fanno sorgere i consueti problemi che nascono da ogni indagine di carattere storiografico, qualunque ne sia il livello, quello della grande storia o quello annualistico o cronachistico o specialistico, settoriale, sugli eventi contemporanei. Stando ai cataloghi che vengono fatti di questi problemi, ci scontriamo con difficoltà oggettive e soggettive. Fra le prime, l'estrema difficoltà, e a volte l'impossibilità, di accedere ai documenti originali; vi sono poi le difficoltà del soggetto, cioè — viene detto — l'assenza di una prospettiva, poiché il processo storico non è ancora concluso ed è

in atto, ciò porta alla mancanza del necessario distacco tra lo storico e l'oggetto della sua analisi.

Certamente queste ricerche richiedono estrema cautela e sagacia. Non solo molti atti o fatti, per ora, restano segreti, ma contributi, atti, scritti, interviste sono opere di attori e di osservatori partecipanti che non spariscono, al contrario continuano ad agire in un'opera ininterrotta, in un *work in progress*, sul filo della corrente che fa presentare e reinterpretare il passato recente e remoto come strumento nella continuità. Il ricercatore è stretto fra il ricordo della sindrome di Frabrizio del Dongo (che non aveva affatto capito di aver partecipato alla battaglia di Waterloo) e del principe Andrea (che a Borodino non aveva capito molto di più), il tormento della massima che per capire quello che qualcuno vuol dire è necessario sapere più di quello che lui vuol dire e sapere sull'autore più di quello che non sappia su se stesso, e i tranelli e le false indicazioni disseminate nella congerie dei documenti che rischia di soffocare il povero ricercatore, ad opera dei protagonisti, dei deuteragonisti, delle comparse e dei cori. I quali, pur senza arrivare alla falsificazione vera e propria, si avvalgono dei linguaggi esoterici delle relazioni e dei documenti ufficiali o della onesta dissimulazione, come veniva detto in epoca barocca, o dei silenzi meno prevedibili, o al contrario, di enfattizzazioni del proprio operato, e riescono a distrarre la ricerca quasi come i costruttori di piramidi che per stornare i ladri dalla camera dell'eternità del faraone, ne deviavano il cammino nei cunicoli intersecantisi fino ad avviarli verso falsi simulacri costruiti a futura memoria.

Per rimanere al nostro tema, talvolta abbiano notizie di scontri nella redazione dei testi che non appaiono dagli atti. Conosciano magari l'atteggiamento della Banca d'Italia (la quale, se non è sempre protagonista, è sempre, almeno, comprimaria di queste vicende) da voci di corridoio che in taluni casi la danno come ostile a talune norme, in altri favorevole, anzi *author*, vero autore della disposizione, e che vengono autorevolmente raccolte. Precedenti storici li potremmo trovare nell'atteggiamento negli anni '70-'80 della Banca d'Italia quando, forti del pandiscrezionalismo attribuito alle autorità valutarie (cioè nella realtà alla Banca d'Italia) si arrivò, senza cambiare una virgola nelle leggi, a manifestazioni quasi paranoiche di autarchia valutaria, con l'introduzione di pesantissime sanzioni penali alle quali la Banca d'Italia sembrava non essere favorevole. Talvolta invece essa è favorevole, anzi propu-

gnatrice tanto da essere il sostanziale autore del testo (è il caso dell'errore storico, come lo chiama Mario Monti — io parlo di illegittimità; per questo rinvio a quanto ho scritto altrove — della norma dell'art. 27 della legge sulla tutela della concorrenza che produrrà debolezze nel sistema creditizio italiano, e che, in prospettiva, dice Monti, diverrà di proprietà largamente pubblica ed estera). La norma fa sistema con l'art. 28, con il quale vengono dati al CICR poteri discrezionali (che non si riscontrano, invece negli altri casi in cui pure è fatto riferimento all'art. 27 come nella l. 1/1991 e nella l. 20/1991 sull'ISVAP). La diversità della normativa che non trovava concorde il ministero del tesoro, almeno nelle proposte di normazione per l'attuazione della seconda direttiva bancaria, appare come la spia della diversa posizione della Banca d'Italia come ente regolatore di settore rispetto agli altri analoghi Consob o ISVAP.

Questi, in taluni casi, non forniti di potere discrezionale, in altri dotati di potere discrezionale minore, hanno certamente di fatto dotati di minor potere, anche perché sono enti assai più giovani e anche perché il potere della Banca d'Italia è crescente come l'esame di tutti gli atti dimostra e devono ancora costruire la loro posizione e la loro identità. Il che avviene non senza tensioni, particolarmente in situazioni difficili che portano alla necessità di assumere rapidamente provvedimenti che possono avere effetti perversi in un mercato fragile e portare a scontri.

10. Per tornare alle leggi sul riassetto dei mercati creditizi e finanziari, sarebbe inutile ripetere quel che tutti sanno; le leggi sono frutto di compromessi che assai spesso si sostanziano nella deliberazione di testi che hanno — volutamente — un largo margine di genericità e di imprecisione, tale da consentire più soluzioni. (È un fenomeno generale che anni fa ho descritto rapidamente parlando appunto di legge-accordo). Negli atti parlamentari della legge sulle SIM troviamo affermazioni del relatore secondo cui con riferimento ad una norma chiave, quella dell'art. 9 «l'effettiva portata di queste norme, anche perché frutto di successive rielaborazioni, può a prima vista apparire oscura: richiede pertanto uno sforzo interpretativo da esercitare avendo presenti le finalità che l'ispirano». Contestazioni sulle difficoltà ermeneutiche sono continue, sino al punto di provocare nel corso delle discussioni sulla legge 1/1991 la presentazione di un ordine del giorno interpretativo

destinato a vincolare il governo, approvato dopo la approvazione della legge (altra tecnica di frequente usata) di cui il sottosegretario Sacconi contestava la necessità.

Tutto quello che ho detto sulla partecipazione dei parlamentari non vuol dire che le leggi che il Parlamento ha discusso e che ha approvato né supinamente né meschinamente, magari in veloci scambi su argomenti di poco conto, siano perfette, né per le scelte né per le disposizioni. In molti casi i testi non sono limpidi. In altri le incoerenze che nascono da una incapacità di una azione generale portano a distorsioni, alcune delle quali palesano una microfunzione latente diversa da quella apparente di una norma di legge. A mio parere un caso emblematico è quello dell'art. 9, 7 co. della legge sulle SIM. Quel che dice la legge (introducendo una chiasma di controlli su delegazioni paritarie fra i due enti, per cui la Banca d'Italia può effettuare i controlli che competono alla Consob e viceversa) è in contrasto con la realtà attuale, se la Consob non viene potenziata e modificata. È ovvio che tutte le leggi facciano nascere in continuazione problemi interpretativi. In moltissimi casi, tutti sanno che il testo della legge avrebbe potuto essere scritto meglio, ma non può essere rivisto perché deve essere approvato in fretta per necessità politiche. Ciò dipende dal cattivo funzionamento generale della regolazione dei tempi della produzione legislativa; essa supera il singolo procedimento di una singola legge ed è caratterizzata da un processo di stasi e di accelerazioni improvvise collegato all'insorgere di urgenze politiche, le quali sono molte volte figlie del nulla (sono caduti i governi su questioni che cinque anni dopo solo qualche laureando che doveva preparare la tesi su quell'argomento sapeva che cosa fossero), talvolta sono veicoli comodi per disciplinare temi la cui soluzione altrimenti appare troppo difficile se non presentata e decisa a caldo, tecnica — questa che si sublima nei decreti legge e nella peste dell'abuso che tutti rifiutano, anche coloro che firmano poi puntualmente i decreti e i decreti a catena che vengono reiterati sino a nove volte — e nonostante vi siano stati interventi della Corte costituzionale, che non sono serviti a molto.

Per rimanere al nostro argomento, basti pensare alla disciplina delle società finanziarie, tutte attratte nell'area di competenza della Banca d'Italia (salvo un potere di proposta di cancellazione dall'elenco istituito, conferito anche alla Consob alla quale vengono anche assegnati taluni poteri consultivi) in forza del decreto-legge 3

maggio 1991 n. 143 «Provvedimenti urgenti per limitare l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni e prevenire l'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio», convertito con legge 5 luglio 1991 n. 197 con riconversione e reviviscenza dell'Ufficio italiano dei cambi. Si tratta di una disciplina delle strutture che lascia poteri di fortissima discrezionalità alla Banca d'Italia, che potrà emanare, d'intesa con la Consob, istruzioni conformemente alle deliberazioni del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio, relativamente alle comunicazioni di dati o notizie, alle forme tecniche dei bilanci e delle situazioni periodiche, all'adeguatezza patrimoniale ed i criteri per limitare la concentrazione del rischio, tenendo conto delle diverse categorie di operatori, e istituendo l'elenco delle finanziarie. Spesso avviene per il fenomeno delle disfunzioni-funzionali che nella discussione parlamentare, ai vantaggi in termini di efficacia delle discussioni, si accompagni, con una corrispondenza non necessaria ma frequente, una non soddisfacente redazione del testo. Talvolta questo è frutto della dinamica contingente (direi quasi emotiva) delle discussioni, talvolta ci possono essere manovre abili per arrivare a formule non chiare. Non saprei ad esempio, come qualificare l'iter dell'art. 27 della l. 287/1990 se appartenente al primo o al secondo genere. Il disposto dell'articolo è stato attuato con atti di normazione secondaria che considerano le società assicuratrici come enti finanziari (art. 3 del d.m. Tesoro 7 dicembre 1991 concernente la condizione della «rilevanza determinante» prevista dall'art. 25 co. 2 del d.leg. 356/90) e quindi non assoggettati al divieto degli artt. 27-29, l. 287/1990, ma è certo che lo stesso testo dell'art. 27 non consente una tale lettura: se esso viene posto in relazione alle norme legislative equiordinate contenute nell'art. 19 della l. 216/1974, che definisce finanziarie le società che esercitano «quali attività esclusive o principali l'assunzione di partecipazioni in altre società, la compravendita, il possesso, la gestione o il collocamento di titoli pubblici e privati», e a quelle della l. 114/1986 che considera finanziaria ogni società che abbia come oggetto principale od esclusivo «la concessione di finanziamenti sotto ogni forma, o l'assunzione di partecipazioni o la compravendita, possesso, gestione o collocamento di valori mobiliari» (poi ripetute, nella sostanza, anche nelle norme successive del d.l. 8 marzo 1991, n. 72).

Cosicché la giustificazione della legittimità degli atti di normazione secondaria ricordati va ricercata negli atti parlamentari, sia in

dichiarazioni di parlamentari sia nell'ordine del giorno del Senato del 19 dicembre 1990 con cui veniva fornita una interpretazione dell'art. 4 della l. 20/1991.

Aggiungerò che tutto quello che ho detto sul modo di fare scelte non comporta ovviamente adesione alle scelte fatte, sulle quali ognuno è libero di esprimere il proprio parere tanto per la strategia quanto per la tattica. Ad esempio, sulla scelta effettuata dalla l. 1/1991 sulla bancarizzazione della intermediazione non bancaria oppure da quelle contenute nella legge Amato, che potrebbero non essere condivise per quanto riguarda quella sostanzialmente vincolante contraria alla banca universale, e di favore per il gruppo bancario polifunzionale. È una scelta — quest'ultima — che ci differenzia non solo dai paesi che seguivano questo modello come la Germania o la Spagna ma anche da quelli come la Francia che all'inizio degli anni ottanta hanno abbandonato la specializzazione funzionale tra banche di deposito, d'affari e di credito a medio e lungo termine. Nel nostro paese si è seguito un modello di specializzazione funzionale ai fini di vigilanza da un lato e la preclusione per le banche, dall'altro, ad esercitare direttamente specifiche attività di intermediazione mobiliare imponendo, se lo vogliono fare, di farlo attraverso una SIM e rendendo — nel nostro paese — la scelta fra le due alternative disomogenea e, comunque, non rimessa ad esigenze operative e di mercato. Nello schema del gruppo polifunzionale SIM l'universalità delle funzioni, poi, viene raggiunta mediante un procedimento di aggregazione di soggetti ed è precluso ad un unico soggetto di esercitare al proprio interno tutto il complesso delle attività ripartibili fra gli appartenenti al gruppo. Discorsi consimili possono essere fatti per altre scelte di strategia, come dicevo, ma anche per scelte che possono essere qualificate tattiche (sembra inutile perdersi in disquisizioni sui confini delle due attività) come può essere quella della legge Amato di non imporre una trasformazione degli enti pubblici creditizi (come altre volte il legislatore aveva fatto), lasciando alle agevolazioni fiscali e alla *moral suasion* della Banca d'Italia il compito di avviare in concreto le banche pubbliche sulla strada della trasformazione in società per azioni (la quale secondo la legge è configurata come possibile ma non necessaria), con la previsione di una scissione fra l'ente pubblico e l'azienda creditizia che viene conferita dal primo ad una società per azioni, delle cui azioni l'ente diventa proprietario. Le agevolazioni fiscali, a ben guardare, sono

assai tenui, perché la legge non consente di evitare il pagamento delle imposte sulle plusvalenze che emergono dallo scorporo della azienda creditizia dell'ente pubblico divenuto conferente, ma solo di sospenderlo.

In taluni casi, invece, alle opinioni diverse che ognuno può avere o ai dubbi sulle strategie si sommano dubbi di illegittimità costituzionale o comunitaria. Ho già ricordato, ad esempio, gli artt. 27-28 della legge sulla concorrenza che disciplinano il rapporto banca-industria e le ragioni per cui sono illegittimi per violazioni di norme comunitarie. Sono illegittime, invece, per violazione delle norme costituzionali poste dall'art. 47 Cost., le politiche di disfavore del mercato azionario che è privilegiato dalla Costituzione e invece sfavorito dalle politiche sostanziate in atti amministrativi o legislativi, che ai danni dell'investimento nei complessi produttivi favoriscono il convogliamento delle riserve verso il debito pubblico, per di più con i disastrosi risultati che conosciamo. Qui non entra più in gioco la opportunità della scelta voluta dal Parlamento (o dal Tesoro) o da lui tollerata, ma la sua legittimità e validità giuridica rispetto al parametro costituzionale. Considerazioni non dissimili, anche sotto il profilo di violazioni di norme comunitarie sono state fatte a proposito della norma che impone che il 51% delle azioni delle società costituite in sostituzione degli enti pubblici debba rimanere in mano pubblica.

Se il Parlamento fa delle scelte nella singola legge (che come vedevamo sono spesso il risultato di discussioni attente) va anche detto che non manda avanti in modo organico e in ragionevoli tempi il disegno di ristrutturazione del settore. Esso si delinea faticosamente con lacune e con ritardi, senza che vi sia un programma legislativo del governo e uno sforzo poiché diversi subsettori vengano regolati nello stesso periodo di tempo. La necessità di una normazione organica, anche se articolata, e coerente perché attenta alle interdipendenze, è sentita e predicata; non è attuata per l'incapacità del sistema politico-istituzionale. Le scelte subsettoriali si sommano con le non scelte che pur dovrebbero essere fatte nel settore e che si trascinano da anni (come le norme sull'OPA, sui fondi pensione, sulla riorganizzazione della Consob, eccetera). La capacità del Parlamento di muoversi ad un'altezza media, senza una strategia incisiva in una situazione in cui non si può non muoversi a rimorchio della normativa comunitaria e dell'indirizzo che ormai viene determinato a Bruxelles, appare un elemento di

disfunzione funzionale che, anche se in modo diverso e in un contesto diverso di totale sfascio delle istituzioni, si apparenta alle funzioni e disfunzioni degli anni cinquanta-sessanta.

L'immagine che ne deriva è quella di un Parlamento, capace di scelte di dettaglio perché a monte le scelte sono state prese, perché la legge del Parlamento non è più la fonte primaria ma è — appunto — subprimaria, quasi regolamentare.