




a/



a/simmetrie  
associazione italiana  
per lo studio  
delle asimmetrie  
economiche

WP 2016/04 (April)

# Profili di illegittimità costituzionale della c.d. “Unione bancaria” e del “bail-in” nel quadro della moneta unica

Luciano Barra Caracciolo – Consiglio di Stato, a/simmetrie



Copyright © The author(s), 2016.  
ISSN 2421-7131  
a/ working paper  
[online]

The Italian Association for the Study of Economic Asymmetries (a/simmetrie) was established in 2013 as an independent, nonprofit think-tank based in Rome (Italy). a/simmetrie undertakes applied research and policy analysis on economic asymmetries, both in their economic nature, and in their political and juridical implications; provides a forum for the advocacy of policies leading to a more equitable and sustainable growth; and promotes the public debate in the field of economic policy-making, by involving researchers, politicians, and other relevant stakeholders.

The a/simmetrie working paper series publishes outputs from a/simmetrie research in progress, as well as papers presented at a/simmetrie conferences and seminars, and contributions from visiting fellows. Comments are welcome. Unless otherwise indicated, the views expressed in this publication are those of the author(s). Publication does not imply endorsement by a/simmetrie.

Italian Association for the Study of Economic Asymmetries  
via Filippo Marchetti 19, I-00199 Roma, Italy  
[www.asimmetrie.org](http://www.asimmetrie.org)  
[info@asimmetrie.org](mailto:info@asimmetrie.org)



## **PROFILI DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELLA C.D. “UNIONE BANCARIA” E DEL “BAIL-IN” NEL QUADRO DELLA MONETA UNICA**

Luciano Barra CARACCIOLO  
Consiglio di Stato, a/simmetrie

### **Abstract**

1. Introduzione al tema; 2. Il quadro normativo europeo in materia di risparmio e di sua promozione e tutela; 3. La disciplina costituzionale del risparmio in termini letterali e sistematici; 4. Lo schema economico e ideologico trasposto nella disciplina dell'unione bancaria; 5. Gli effetti di sistema della “apparente” unione bancaria sulla stessa titolarità del potere di creazione della moneta; 6. Quadro generale della contrarietà della moneta unica alla Costituzione, sotto il profilo della tutela del risparmio e dei saldi della contabilità nazionale (prescindendo dall'applicazione dell'unione bancaria); 7. Conclusioni sulla illegittimità costituzionale della disciplina dell'unione bancaria nel quadro istituzionale della moneta unica; 8. Il valore sintomatico della illegittimità costituzionale del sistema di assicurazione “privato” dei depositi bancari.

**JEL classification:** G28, K10, K33, E21, E02, E50, F36, F50

**Keywords:** European law, Banking union, Constitution, Savings, Bail-in, Statutory law, Sovereignty.

## 1 Introduzione

Il contrasto tra la legislazione bancaria che deriva dall’applicazione del diritto europeo, - e in particolare, va sottolineato, dall’adesione alla moneta unica-, e la disciplina del credito contenuta in Costituzione, è particolarmente evidente.

In tempi di normale volontà interpretativa dei supremi vincoli costituzionali, - irrinunciabili e non sacrificabili da parte di nessuna fonte pattizia internazionale, tanto più se questa non può in alcun modo addurre una copertura nell’art.11 Cost.-, non ci sarebbe stato neppure bisogno di illustrare, tale contrasto: ma questi, come possono constatare tutti i cittadini della Repubblica italiana, democratica e fondata sul lavoro, non sono tempi normali.

Occorre perciò una rassegna delle questioni sollevate dalla c.d. “Unione bancaria” che si rapportino a una lettura “normale” della Costituzione: normale secondo i canoni interpretativi, letterali, logici e sistematici, che derivano dalla identificazione della volontà dell’originario Legislatore costituente. Non, ci teniamo a precisarlo, una lettura “originalista”, nel senso usato nel dibattito costituzionale degli Stati Uniti, rifacendosi alla figura del *justice* Antonin Scalia<sup>1</sup>, recentemente scomparso: in quel contesto, “*originalism*”, implica un recupero di valori e orientamenti riportati ad una Costituzione archetipicamente “federalista” e originata alla fine del XVIII secolo, e che, dunque, prescindono dall’intento e dalle vicende storiche, - e in particolare dalle finalità di regolazione sociale pluriclasse-, che sono proprie della nostra Costituzione del 1948<sup>2</sup>.

Pertanto, in questo lavoro, vedremo anzitutto quali siano le disposizioni dei trattati europei in materia di risparmio e di esercizio del credito e, dopo aver sintetizzato il quadro costituzionale ricostruendo la volontà espressa, sul piano anche macroeconomico, dall’originario Potere Costituente, verificheremo la conseguente disciplina applicativa che dà forma all’Unione bancaria, quale recepita nel nostro ordinamento e culminata nel c.d. meccanismo di risoluzione introdotto in base al d.lgs 16 novembre 2016, n.180.

---

<sup>1</sup> Si veda, per una versione accessibile in italiano del pensiero di Scalia e Bork, Chiara Valentini, “Costituzione e ragionamento giuridico”, pagg. 70-72, in [https://books.google.it/books?id=68XRAwAAQBAJ&pg=PA71&lpg=PA71&dq=antonin+scalia+originalista&source=bl&ots=9C0DUyEkjv&sig=J2x00DrNSiFw2\\_TusYFhx5I4Ur4&hl=it&sa=X&ved=0ahUK EwiEmMfBps3LAhVGfHIKHTjzBAcQ6AEIPTAF](https://books.google.it/books?id=68XRAwAAQBAJ&pg=PA71&lpg=PA71&dq=antonin+scalia+originalista&source=bl&ots=9C0DUyEkjv&sig=J2x00DrNSiFw2_TusYFhx5I4Ur4&hl=it&sa=X&ved=0ahUK EwiEmMfBps3LAhVGfHIKHTjzBAcQ6AEIPTAF)

<sup>2</sup> Circa la natura oligarchica della concezione trasposta nell’originaria Costituzione americana, fondata su una sovranità popolare geneticamente “mediata” e mitigata, questa è espressamente teorizzata, *inter alios*, da Madison, in quel saggio di interpretazione “autentica” noto come “The Federalist”; si vedano in particolare i passaggi denominati nn.10 e 40; cfr; [http://orizzonte48.blogspot.it/2015/11/democrazia-federalismo-indipendentismo\\_27.html](http://orizzonte48.blogspot.it/2015/11/democrazia-federalismo-indipendentismo_27.html)

## 2 Il quadro normativo europeo in materia di risparmio e di sua promozione e tutela

Il trattato europeo principale (TUE), ignora qualsiasi tematica legata alla promozione ed alla tutela del risparmio delle famiglie, cioè dei cittadini non costituenti gruppi economici.

Il TFUE, a sua volta, all'art.58, par.2, tocca tangenzialmente e molto indirettamente il tema, prefiggendosi esclusivamente questa finalità:

*"...la liberalizzazione dei servizi delle banche e delle assicurazioni che sono vincolati a movimenti di capitale deve essere attuata in armonia con la liberalizzazione della circolazione dei capitali".*

Trattandosi di servizi, cioè di attività esercitate da grandi imprese, il trattato si occupa, dunque, solo del lato dell'offerta degli stessi servizi bancari e assicurativi (come tutto il diritto europeo, in tutti i settori economici da esso considerati), precisandone il legame con la liberalizzazione dei capitali.

Comunque, se anche fosse – e, come vedremo, non è - che la Carta di Nizza parlasse in qualche modo di tutela dei risparmiatori, occorre poi tenere conto di ulteriori e decisivi fattori, ostativi a qualunque teorica e astrattissima tutela del risparmio (delle famiglie) in sede europea:

a) non esiste nei trattati, e nel conseguente diritto europeo, alcun enunciato che si occupi della formazione e della promozione del risparmio - cioè del lato della domanda del credito e del fenomeno dei depositanti/correntisti, in quanto alimentino il sistema bancario con la parte del reddito non consumato, reddito sul cui livello dignitoso, come prescrive l'art.36 Costituzione si sofferma come logico presupposto. In egual modo, la Carta di Nizza non propone, in materia, alcun enunciato esplicito e diretto.

b) Al massimo, i risparmiatori e i mutuatari possono essere contemplati, (come oggi si tende a far passare, quasi inosservato, nel dibattito mediatico), nell'ambito della tutela del consumatore (*rectius "utente"*) rispetto ai servizi bancari e assicurativi; quella del consumatore risulta una tipica categoria ordoliberalista, con funzione di assorbimento "sostitutivo" della tutela del lavoro, nell'ambito omnicomprensivo e prevalente dei meccanismi di formazione dei prezzi<sup>3</sup>. Della "*protezione dei consumatori*", peraltro, si occupa l'art.169 del TFUE con un'unica previsione, contenente delle genericamente vincolanti (per le istituzioni e per gli Stati) indicazioni di mero "contributo" dell'Unione

---

<sup>3</sup> Sull'enfasi posta dall'ordoliberalismo sulla tutela del consumatore come "cosmeticamente" surrogata alla tutela del lavoro, vedi Luciano Barra Caracciolo, "La Costituzione nella palude", capitolo 3, pagg.151 e ss., ove è analizzato l'ordoliberalismo come categoria di neo-liberismo, di origine tedesca, che ha influenzato decisamente la formulazione delle norme fondamentali dei trattati europei sotto la formula, egualmente cosmetica, della "economia sociale di mercato".



a imprecisate politiche legislative da ravvicinare e coordinare. Nella materia che si sta qui affrontando, l'andamento del risparmio e dei conseguenti investimenti in Italia e nell'intera eurozona, conferma che tale azione europea ha avuto poco o nulla a che fare con la promozione e la tutela del risparmio, essendosi quest'ultimo, semmai, drasticamente contratto<sup>4</sup>.

c) *last but not least*, l'art.6 del trattato fondamentale (TUE), prevede comunque (e, dunque, anche nell'ambito di una mera ipotesi normativa "controfattuale" sull'ipotetica esistenza di una previsione europea di tutela del risparmio) che l'Unione, - pur "riconoscendo" ciò che essa stessa ha espresso con la Carta di Nizza (o di Strasburgo che dir si voglia)-, non si assuma alcun compito ulteriore in relazione ai diritti in essa riconosciuti. Infatti, *"Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati"*.

### **3 La disciplina costituzionale del risparmio in termini letterali e sistematici**

Cominciamo poi a inquadrare la materia sul piano costituzionale.

Cercherò di svolgere il discorso in modo semplice, ma semplice non è più: e ciò a causa del violento sovrapporsi di 30 anni di teoria e pratica del "vincolo esterno" alle chiare enunciazioni del Costituente.

L'articolo 47, primo comma, infatti stabilisce un precetto di principio secondo cui:

*"La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio, in tutte le sue forme, disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito"*.

In questa enunciazione viene racchiuso il valore prioritario, sul piano economico e sociale, attribuito dalla Costituzione al risparmio: infatti, sebbene ciò appaia attualmente caduto in un inspiegabile "oblio", la Repubblica si impegna a incoraggiarne la formazione e a tutelarla "in tutte le sue forme", volendo cioè rendere accessibili tutti gli impieghi opportuni affinché la parte non consumata del reddito - ché tale è il risparmio inteso come "flusso" -, da parte di "tutti" cittadini (nessuno escluso), produca a sua volta nuova ricchezza.

Al secondo comma, l'art.47 recita:

*"Favorisce (sempre la "Repubblica", ndr.) l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese"*.

---

<sup>4</sup> Si vedano in <http://vincitorievinti.finanza.com/2014/08/21/il-disastro-italiano-in-20-grafici/>.  
Questi i dati su investimenti e risparmi aggregati dal DIPE per l'eurozona in base a dati FMI:

Il secondo comma tratta del risparmio come *stock* e non più come flusso, e ne indica le destinazioni normativamente prioritarie.

Va subito precisato che per “Repubblica”, in questo caso (come generalmente all'interno dei principi fondamentali della stessa Costituzione), si intende l'insieme degli organi costituzionali di governo, democraticamente rappresentativi e strumento della sovranità popolare (art.1 Cost.): *in primis* Parlamento e Governo.

Sono queste istituzioni, in veste di principali titolari dell'obbligo costituzionale, che sono chiamate a promuovere e ad apprestare la “tutela” del “risparmio in tutte le sue forme”; abbiamo infatti un'attribuzione di competenza nel senso medesimo utilizzato dall'art.4 Cost. nel parlare di “diritto al lavoro”, che la “*Repubblica riconosce a tutti i cittadini*”, tanto che la stessa (cioè, quantomeno, il Governo-Parlamento), “*promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto*”.

Il plesso Governo-Parlamento, perciò, unitamente al complesso delle altre istituzioni democraticamente responsabili, assume- di fronte al popolo sovrano costituitosi in corpo elettorale- un obbligo indeclinabile sia a garantire, con priorità assoluta, l'effettività del diritto al lavoro (mediante opportune politiche monetarie fiscali, industriali e, naturalmente “giuslavoristiche”), sia la connessa tutela del risparmio, che si lega, infatti, ed inevitabilmente, al livello del reddito (ed a quello dell'occupazione).

Se questa tutela, infatti, è apprestata “in tutte le sue forme” e, segnatamente, per favorire l'accesso del “risparmio popolare” alle tipologie di proprietà più rilevanti sul piano sociale e lavorativo, la connessione tra diritto al lavoro e risparmio appare palese a chiunque volesse leggere la Costituzione con l'occhio dei...Costituenti: cioè aderente alla più autorevole forma di interpretazione “autentica” in senso sostanziale.

E ciò significa che la realizzabilità di un risparmio popolare (che è garanzia di un'attitudine sistemica), e primariamente derivante dall'attività lavorativa dei cittadini, costituisce anch'essa l'oggetto di un vincolo ineludibile - “molto interno” in quanto conforme alla parte immodificabile della legalità costituzionale.

Questo proprio perché il fenomeno del risparmio si collega, attraverso la sequenza “*livello di occupazione (art.4 Cost.)-tutela “reale” del livello del reddito (art.36 Cost.)-crescita della domanda aggregata (artt.35 e 41 Cost.)-creazione di reddito non consumato (art.47 Cost.)*”, al principale dei diritti fondamentali della Costituzione, posto dal citato art.4 in raccordo con la chiara enunciazione del fondamento di tutta la sovranità popolare (art.1 Cost.: sovranità, va rammentato, meramente delegata agli organi di vertice di formazione dell'indirizzo politico, cioè affidata in senso realizzativo-strumentale nelle “forme e limiti” enunciati nello stesso art.1).

Se si conviene sul fatto che tali enunciati siano principi “fondamentalissimi” della Carta suprema, essi non sono modificabili in alcun modo, tantomeno in conseguenza dell'adesione a trattati che, in teoria, dovrebbero giustificarsi solo in quanto favoriscano “la pace e la giustizia fra le Nazioni”, e in “condizioni di parità” (art.11 Cost.).

Tali sono, infatti, i limiti costituzionali di legittima assunzione del “vincolo esterno” che, quand’anche rispettati dall’adesione ai Trattati UE-UEM, - e, in un rigoroso esame, non lo sono- non potrebbero comunque violare l’art.139 Cost. e pervenire all’alterazione permanente degli obblighi di realizzazione dei diritti fondamentali posti a carico delle istituzioni costituzionali e democratiche dall’art.3, comma 2, della Costituzione<sup>5</sup>.

#### **4 Lo schema economico e ideologico trasposto nella disciplina dell’unione bancaria**

E veniamo alla accennata “ideologia” economica sottostante all’Unione bancaria, - e al meccanismo di risoluzione.

L’Unione bancaria, nei propositi formalmente enunciati, impone la creazione di un sistema di vigilanza bancaria europea che, a sua volta, mira a consentire l’effettiva possibilità di attuare meccanismi di risanamento e risoluzione delle crisi “finanziarie”, ritenendo di poter ottenere il risultato che, quando la situazione economico-finanziaria delle banche diventa insostenibile, possa essere consentito loro di fallire e/o di essere liquidate in modo ordinato senza la (presunta e iper-enfatizzata) necessità di “*salvataggi a carico dei contribuenti*”.

Ed infatti, dietro all’apparente efficiente intento di salvaguardare l’impiego di fondi pubblici nei fallimenti bancari, ispirato dall’esigenza di non ripetere le esperienze di c.d. *bail-out* sperimentate durante il periodo di maggior acutezza della crisi finanziaria del 2008, si nasconde il coinvolgimento *in toto* del settore privato, e in ultima analisi dei risparmiatori-lavoratori, in precedenza principali destinatari della tutela pubblica.

Ed infatti, lo schema proveniente da “Ecofin”, fa sì che ogni utilizzo di fondi pubblici nazionali e/o europei sia subordinato al previo accollo dell’eventuale costo di liquidazione della banca a carico nell’ordine:

- a) degli azionisti;
- b) degli obbligazionisti dei prestiti subordinati;
- c) degli obbligazionisti non subordinati;
- d) dei depositi delle grandi imprese;
- e) dei depositi con giacenze superiori a centomila euro.

---

<sup>5</sup> Il tema dell’effettivo riscontro, *rectius* del mancato riscontro, delle condizioni a cui l’art.11 subordina l’adesione della Repubblica a organizzazioni internazionali, è trattato in dettaglio, - quanto ai suoi stessi antecedenti nei lavori della Costituente e nell’ambito del paradigma liberoscambista dei trattati-, da Luciano Barra Caracciolo in “La Costituzione nella palude”, Imprimatur, capitolo IV, pagg.211 e ss.



Sulla base di quanto appena riportato rimarrebbero al sicuro (ma, vedremo, in modo molto teorico) i soli depositi con giacenze non eccedenti tale importo.

Per coprire le perdite si prevede il ricorso a fondi di azionisti e obbligazionisti (*bail-in*) fino a un tetto pari all'8% degli *assets* bancari. Qualora le perdite della banca eccedessero un valore superiore a questo 8%, gli Stati possono richiedere un intervento pubblico pari al 5% del valore degli *assets* bancari, per arrivare così a una soglia di rifinanziamento del 13%. Ciò nonostante alcuni Paesi, tra cui la Germania, hanno chiesto che fosse previsto che, nei casi di insolvenza gravi e richiedenti interventi di assorbimento degli *shock* superiori alla quota del 13%, tale ulteriore impegno fosse nuovamente assorbito dal denaro di azionisti e correntisti.

## **5 Gli effetti di sistema della “apparente” Unione bancaria sulla stessa titolarità del potere di creazione della moneta**

Ma oltre alla conferma di un modello bancario e di vigilanza finora rivelatosi non solo inadeguato, ma anche, come attestano recenti fatti drammatici, contrapposto alle esigenze di tutela predicate dal principio fondamentale costituzionale dell'art.47 Cost. (con tutte le accennate ricadute su altri principi fondamentali), va prioritariamente considerato che l'Unione bancaria, ha, in prospettiva, degli esiti ben più ampi.

Essi tendono, *de facto*, al superamento del residuo carattere accentratore della creazione di moneta nell'area UEM; ed infatti, la moneta unica, pur attualmente “adespota”, cioè non imputabile a nessuna entità sovrana in senso proprio, in esito al suo affidamento alla BCE, rimaneva pur sempre attribuita ad un'entità latamente ascrivibile alla sfera soggettiva del “diritto pubblico”, in quanto creazione di un trattato interstatale (pur potendosi dubitare dell'ascrivibilità alla sua sfera “oggettiva”, data la mancanza, nel mandato BCE, di ogni ancoraggio a politiche di piena occupazione in senso effettivo, nonché di tutela del risparmio diffuso, cioè a finalità che rispondano, in qualche modo, al concetto democratico di “interesse generale”, e non settoriale-concorrenziale di una specifica attività economica come quella bancaria).

Sempre tenendo ben presenti le premesse svolte nei paragrafi precedenti, per comprendere questo potenziale preannuncio di “rivoluzione” (monetarista e liberista), occorrono alcune altre “informazioni”.

In proposito, nell'individuare la radice ideologica del neo-liberismo, cioè della teoria generale politico-economica recepita e sviluppata (ormai a grandi passi) dalla “costruzione europea”, si deve far riferimento a quanto elaborato da von Hayek<sup>6</sup>. Egli

---

<sup>6</sup> Le citazioni sono tratte da von Hayek, “La denazionalizzazione della moneta”, nella traduzione italiana, ETAS, 2001. L'idea-guida esposta dal libro viene così sintetizzata:

propose questo approccio alla questione monetaria, finalizzato alla sua “denazionalizzazione”; specificamente, per pervenire alla sua “privatizzazione” in regime concorrenziale:

*“- una moneta di cui si pensa che conserverà un potere di acquisto più o meno costante, sarà oggetto di domanda permanente fintanto che le persone saranno libere di utilizzarla;*

*- se tale domanda dipende dall'effettivo mantenimento a un livello costante del valore di questa moneta, si potrà dare confidenza alle banche emittitrici di fare tutti gli sforzi necessari per giungervi meglio di un monopolista, che non corre alcun rischio deprezzando la propria moneta;*

*- gli emittitori possono giungere a questo risultato regolando la quantità di moneta che emettono;*

*- un tale regolazione della quantità di ciascuna moneta è il migliore di tutti i metodi praticabili per regolare la quantità dei mezzi di scambio.”*

Il substrato comune "ideale" tra Hayek e il plesso euro-BCE, quale istituzione "unica" di gestione della moneta, risulta certo parzialmente trasposto in un percorso compromissorio. Ma rimangono caratterizzanti e decisivi, nei "fini" enunciati normativamente nei trattati, a partire da Maastricht, quello della stabilità del valore monetario, cioè la pratica assenza di (variazione della) inflazione, e il presupposto (comune a Hayek e ai trattati) della visione monetaristica "quantitativa".

I riflessi a cui conducono entrambe le soluzioni, con diversa gradualità...si misurano sulla c.d. curva di Phillips: vale a dire, l'alta disoccupazione strutturale, intesa come piena occupazione "naturale" (cioè l'abbandono della piena occupazione), e il conseguente calo dei salari reali, che divengono indispensabili caratteristiche del modello sociale da attuare.

Certo, per von Hayek il *gold standard* rimane una soluzione ideale, ma egli ammette che poiché ad esso si contrappone "l'assurda" pretesa che, nell'economia internazionale aperta, i paesi in surplus (dei propri conti con l'estero) debbano sopportare, o almeno

---

*“Un'opera che rivela la sua attualità proprio nel momento in cui l'Europa si accinge a introdurre la moneta unica.*

*L'originalità di quest'opera è data dalla proposta di Hayek: "togliere allo Stato il monopolio della moneta e sostituirlo con una competizione fra banche private che forniscono moneta esattamente come qualsiasi altra impresa fornitrice di beni o servizi. La sua proposta va quindi ben al di là di quanto avevano visto quasi tutti i Paesi occidentali sino alla fine dell'Ottocento, quando vi erano diversi istituti di emissione, perché tali istituti stampavano comunque banconote denominate nella valuta nazionale, mentre Hayek propone di dissolvere completamente il concetto di banca centrale di emissione.”*

Sul tema si veda altresì, Luciano Barra Caracciolo, “Euro e (o?) democrazia costituzionale”, Dike 2013, Parte II, capitolo 2, pagg.97 ss.

compartecipare, con la rivalutazione della propria moneta, il peso degli aggiustamenti, il valore della stabilità monetaria (assenza di inflazione) possa essere "almeno" garantito da quanto egli propone.

Questa conclusione dello stesso Hayek è direttamente indicativa:

*“Resterebbero nel mondo libero più monete largamente utilizzate e molto simili. In vaste regioni una o due fra queste sarebbero dominanti, ma queste regioni non avrebbero confini né precisi né fissi, e l'uso delle monete dominanti in ognuna si sovrapporrebbe in zone frontaliere larghe e fluttuanti. La maggior parte di queste monete farebbe affidamento a un paniere di beni simili e fluttuerebbero molto poco le une in rapporto alle altre, probabilmente molto meno delle monete dei paesi oggi più stabili, ma un po' di più delle monete che riposano su un gold standard.”*

Sulla correlazione tra pensiero di von Hayek e “costruzione europea” in campo monetario, abbiamo la conferma, piuttosto autorevole e altamente attendibile, di *Otmar Issing*, ex membro tedesco del *board* BCE, pervenutaci in fonti ufficiali della stessa banca europea<sup>7</sup>:

*“Sebbene il sentiero prescelto per ottenere la denazionalizzazione della moneta sia stato molto differente rispetto a quanto reclamato da Hayek, l'obiettivo finale da egli ricercato, cioè l'indipendenza monetaria dall'interferenza politica e la stabilità dei prezzi, sono state, a tutti i fini e intenti, già ottenute. Naturalmente, devo aggiungere...che la stabilità dei prezzi non è mai pienamente ottenuta, nel senso che è un concetto previsionale, e la BCE deve essere “eternamente” vigilante in modo preventivo per evitare che la pressione inflazionistica non si traduca in inflazione effettiva. Detto questo, temo che Hayek potesse non essere in favore di una nuova autorità centralizzata con poteri monopolistici sulla base monetaria”.*

Ma, conformemente alla stessa esigenza di realizzazione “strategica” degli “obiettivi finali”, espressamente teorizzata da Hayek, - recepita dagli “euro-costruttori” nella formula dell’ “ordoliberalismo”, nonché condensata nella formulazione dell’art.3, par. 3, del Trattato fondamentale sull’Unione-, l’affermazione a tappe, rese “digeribili” alle grandi platee dei cittadini delle democrazie coinvolte nell’UEM, sta giungendo al suo coronamento finale proprio grazie all’attuale progetto di Unione bancaria.

Cercando di trarre le conclusioni da queste premesse del ragionamento e di pervenire ad un’attendibile stima della “strategia” attualmente sottostante alla c.d. “unione bancaria”, quale illustrata nelle sue linee fondamentali, e nelle sostanziali premesse di disciplina

---

<sup>7</sup> Cfr; “Hayek - currency competition and European Monetary Union”- Speech by Professor Otmar Issing, Annual Hayek Memorial Lecture hosted by the Institute of Economics affairs, London, 27 May 1999 in: <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/1999/html/sp990527.en.html/>

bancaria e monetaria “europea”, (ormai consolidata), si può ragionevolmente dedurre che la progressione, o meglio “regressione”, verso la moneta denazionalizzata è il possibile esito del distacco degli intermediari bancari dal sistema produttivo nazionale originario e dal “sovrano”, senza la realizzazione dell'unità politica (gli Stati Uniti d'Europa).

Schematizzando al massimo:

- 1) la BCE nasce come banca centrale anomala perché non fa da “tesoriere” ad un sovrano. Compito della politica monetaria di una BC tradizionale è infatti proprio quello di conciliare le esigenze di finanziamento del sistema produttivo nazionale (tramite il rifinanziamento/controllo del sistema bancario) e dello Stato, tendendo ad obiettivi di livello dei prezzi e di crescita/occupazione in naturale conflitto (trade-off);
- 2) il fine dichiarato dell'unione bancaria è quello di spezzare (definitivamente) anche il legame fra sistema bancario nazionale e sovrano nel vicendevole scambio “finanziamento del debito pubblico vs. copertura dal rischio di fallimento”;
- 3) l'essenza e la novità del nuovo sistema di vigilanza europeo è il cd. “meccanismo unico di risoluzione”, cioè di liquidazione accentrata degli attivi degli intermediari dichiarati in crisi (non si sa ancora da chi, forse Ecofin da proposta tedesca). Il costo della liquidazione è previsto principalmente a carico dei creditori (il famigerato *bail-in*), sdoganando la possibilità di fallimento delle banche. In teoria è sempre possibile per gli Stati intervenire con risorse di capitale per salvare gli intermediari dal fallimento, se compatibile con i limiti di finanza pubblica (in fase di avvio della vigilanza accentrata sono espressamente richieste agli stati risorse pubbliche, cd. *backstop*);
- 4) con queste regole e il mantenimento della mobilità dei capitali, si attiveranno rapidi flussi finanziari verso gli intermediari ritenuti più sicuri (anche grazie a qualche sostegno pubblico), con grave nocimento per la stabilità di quelli radicati in territori con sistemi produttivi in recessione (es. per effetto della compressione della domanda interna dovuta alla cornice, in sé deflattiva, del *c.d. fiscal compact*) e, per la ridotta dimensione, senza la concreta possibilità di ricostituire il capitale;
- 5) il numero degli intermediari, seguendo la destrutturazione/ristrutturazione dei sistemi produttivi nelle macro regioni europee, si ridurrà di molto, come prevede il vice presidente della BCE, *Vitor Constancio*<sup>8</sup>. Estremizzando, i maggiori operatori potrebbero ridursi a 5-7: in pratica saranno favoriti nella transizione quelli “sostenuti” da Stati forti, in quanto il *bail-out* non è del tutto vietato, quanto subordinato alla escussione dei risparmiatori privati (ma, appunto, deve essere sempre intrapreso nel rispetto del pareggio di bilancio: cioè, in pratica, consentito solo a chi abbia un costante

---

<sup>8</sup> V. Constancio “The role of the banking union in achieving financial stability”  
in <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp141126.en.html>

e consistente attivo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti, riversatasi una posizione netta sull'estero di segno positivo);

6) i pochi *players* rimasti (in inevitabile oligopolio) potranno decidere di finanziare privati o entità pubbliche o intermediari minori (o di nicchia) assumendo i relativi rischi di credito e di essere “percepiti” più o meno affidabili nell'emissione di moneta-credito (potrebbero anche stabilirsi dei “cambi” fra monete “bancarie” in base al rischio percepito dagli utilizzatori).

7) La situazione sarebbe del tutto simile a quella immaginata da *von Hayek*.

La banca centrale che non fa da tesoriere a un sovrano perde anche la sua essenza di governo della politica monetaria e resta solo una entità amministrativa (più o meno estesa) dello stato minimo hayekiano. In questo senso il sistema BCE/SEBC potrebbe rivelarsi solo un **passaggio** intermedio (come ha espressamente sostenuto Otmar Issing, sopra cit.).”

E questo a tacere d'altro, con riguardo alle implicazioni ulteriori della Unione bancaria.

E cioè sia quanto alle incongruenze del sistema di assicurazione dei depositi (fino a 100.000 euro) proiettato nella segnalata realtà monetaria e bancaria ormai priva del riferimento dell'interesse generale (cioè, con l'adozione del modello di banca “universale”, indifferente al *moral hazard* ed all'effettivo rischio degli impieghi finanziari illimitatamente consentiti: e, va sottolineato, in termini di diritto “recepito” da quello europeo, la situazione di incongruenza non muta a seguito della disciplina ora introdotta dal d.Lgs. 15 febbraio 2016, n.30<sup>9</sup>)

---

<sup>9</sup> *DECRETO LEGISLATIVO 15 febbraio 2016, n. 30 (in G.U. n. 56 dell'8 marzo 2016; in vigore dal 9 marzo 2016) – Attuazione della direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi)*

È stato pubblicato in Gazzetta ufficiale il decreto legislativo che, in attuazione della normativa europea, ha provveduto a regolare i sistemi di garanzia dei depositi bancari e creditizi.

Il decreto legislativo in esame è volto a recepire la direttiva 2014/49/UE (c.d. *Deposit Guarantee Schemes Directive - DGSD*), che istituisce un quadro normativo armonizzato a livello dell'Unione Europea in materia di sistemi di garanzia dei depositi, attuando così la delega contenuta all'articolo 7 della legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge delegazione europea 2014).

Le norme in commento disciplinano la dotazione finanziaria dei sistemi di garanzia, che deve essere proporzionata alle passività e deve raggiungere un limite minimo (in linea generale, lo 0,8 dei depositi delle banche aderenti). Sono altresì descritte le modalità per costituire la dotazione finanziaria dei sistemi di garanzia, prevedendo un sistema di contribuzione *ex ante* (in luogo dell'attuale meccanismo di contribuzione *ex post*, ovvero che si attiva in caso di necessità).

Si confermano i limiti per i depositi protetti e si chiarisce il termine per il rimborso.

Sono introdotte norme sulla cooperazione dei sistemi di garanzia istituiti in UE e di coordinamento delle relative azioni. Sono attribuiti alla Banca d'Italia poteri di vigilanza e di disciplina sugli SGD, correlati



Sia quanto alla stessa saggezza di farsi coinvolgere in un sistema simile, a fronte di un sistema bancario tedesco che non pare proprio aver risolto le sue problematiche di trasparenza dei bilanci e di capitalizzazione (e né avrebbe potuto o dovuto, data la disciplina “europea”, coi suoi limiti dimensionali e metodologici del sistema di vigilanza) alla luce delle “scorie” della crisi c.d. dei sub-prime.

## **6 Quadro generale della contrarietà della moneta unica alla costituzione, sotto il profilo della tutela del risparmio e dei saldi della contabilità nazionale (prescindendo dall'applicazione dell'Unione bancaria)**

In tal senso, basterà ricordare che, con riferimento al regime del risparmio nazionale considerato dall'art.47 Cost., esso, quantomeno deve esserci ed essere *diffuso* a tutte le classi sociali, e non deve risultare programmaticamente, e in forza di un “vincolo esterno” derivante dal diritto internazionale pattizio:

a) forzatamente ridotto o addirittura escluso, in quanto a tale risultato si perviene, tendenzialmente e progressivamente, attraverso il vincolo del deficit posto fin da *Maastricht*, unitamente all'adozione di una moneta a sostanziale cambio fisso che incide sulla realizzabilità di un avanzo delle partite correnti in simultanea alla crescita del reddito nazionale - cioè rendendo praticamente impossibile tale simultaneità, come risulta dai fatti eclatanti degli ultimi anni. Tale effetto riduttivo-eliminatorio di risparmio diffuso e crescita è poi realizzato con sicurezza mediante il “fiscal compact-pareggio di bilancio”;

b) concentrato nelle sole mani della parte più abbiente della società ed, ormai, essenzialmente nel settore finanziario-bancario (o tutt'al più concentrato sulle sole imprese esportatrici, sempre che non siano divenute di proprietà estera con conseguente espatrio dei profitti): tale è l'effetto progressivo del tetto al deficit –e ancor più del pareggio di bilancio- a fronte della riduzione/compressione dei redditi e dell'occupazione che ne consegue, in corrispondenza alla concentrazione in capo a operatori finanziari, attualmente all'87% del totale, della qualità di creditore dello Stato e di percettore dei relativi interessi.

c) Va soggiunto che, se ridurre (o, nel lungo periodo, inevitabilmente, sopprimere), l'attitudine sistemica al risparmio nazionale (inteso come flusso derivante dal reddito del lavoro in ogni sua forma), non è consentito dalla disciplina inderogabile della Costituzione, a maggior ragione, tale vincolo costituzionale sarà violato dal sistema di risoluzione bancaria nella forma del c.d. *bail-in*.

---

alla nuova normativa. Viene poi puntualmente disciplinato l'insieme di obblighi informativi alla clientela sui sistemi di garanzia stessi e sulla loro operatività.

Vale a dire, da un sistema che preveda la diretta apprensione del risparmio a causa della insolvenza dell'istituto bancario in cui è depositato, giustificandosi ciò, come vedremo, come sollievo dei contribuenti e piena applicazione del principio della concorrenza, ma stabilendo un sistema in cui l'intervento sovrano a tutela del risparmio è impedito sia dall'imposizione di tetti al deficit pubblico, sia dalla privazione del potere di emettere moneta da parte di un ente, la banca centrale, cui è fatto divieto sia di agire da prestatore di ultima istanza (rispetto al sistema bancario da indirizzare e coordinare in funzione degli obiettivi costituzionali), sia, ancor peggio, di svolgere il ruolo di tesoriere dello stesso Stato nell'assolvimento dei suoi obblighi costituzionali supremi.

Ciò avrebbe posto già da decenni l'interrogativo sulla stessa compatibilità costituzionale del divorzio "tesoro-bankitalia", che è alla radice di questa progressiva e inevitabile (anzi, intenzionale) concentrazione prima, e contrazione poi, della capacità di risparmio, effettuata in nome della stabilità dei prezzi (finalità non contemplata espressamente da alcuna norma costituzionale), e dunque un sistema redistributivo "all'inverso", rispetto a quanto previsto dalla Costituzione all'art.47.

E, va ribadito, tutto ciò si verifica, contemporaneamente, come diretto riflesso dello svuotamento inesorabile del "diritto al lavoro", da intendere come obbligo costituzionale di politiche di "pieno impiego" e non di deflazione salariale perseguita come unica via alla "competitività" segnata dai principi fondanti dei trattati (si veda l'art3, par.3, del TUE).

Sul punto ci limitiamo a condividere alcuni enunciati che si muovono sul piano della corretta interpretazione della stessa Costituzione.

Così<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Il virgolettato che segue è tratto da "L'esercizio del credito nella Repubblica italiana" di Stefano D'Andrea, in <http://www.appelloalpopolo.it/?p=8429>

E' egualmente interessante riportare il seguito del discorso:

*La Banca d'Italia deve agire sotto le direttive del Governo. La disposizione non avrebbe avuto senso se, come pure si sostiene (ancora Merusi), con il termine "Repubblica" avesse richiamato semplicemente lo stato-ordinamento. Invece richiama lo stato-apparato, anche perché a coordinare e controllare – salvo la fissazione dei principi e delle modalità, compiti che spettano certamente al legislatore – non possono che essere il Governo e l'amministrazione (nella prima e unica Repubblica, il CICR: Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio).*

*Dunque, seppure non si voglia aderire all'antica opinione che leggeva nella proposizione che commentiamo la costituzionalizzazione della legge bancaria del 1936, tuttavia è certo che la vigente legislazione bancaria è incostituzionale. L'art. 47 della Costituzione non si limita ad attribuire alla Repubblica una competenza che il legislatore non può trasferire ad altri soggetti, bensì, imponendo alla Repubblica di coordinare l'esercizio del credito, detta anche un vincolo contenutistico, sebbene di carattere negativo, relativo alla disciplina dell'esercizio del credito.*

*Infatti, nel disciplinare il credito, la Repubblica non può affidarlo al criterio della concorrenza, perché l'esercizio del credito va coordinato. La scelta dell'introduzione del principio di libera concorrenza, è*

*“La Repubblica disciplina il credito; non possono essere organi dell'Unione europea a disciplinare il credito; né possono essere soggetti privati. Le limitazioni della sovranità, previste dall'art. 11 della Costituzione, a parte ogni altra considerazione, possono riguardare soltanto l'esercizio della sovranità nell'ambito di ciò che è prescritto dalla Costituzione; non la possibilità di esercitare la sovranità delegata al di fuori della Costituzione. Comunque l'Unione bancaria non ha nulla a che vedere con il mantenimento della pace e della giustizia tra le nazioni. Quindi in questa materia non è possibile alcuna limitazione della sovranità. Gli autori, anche autorevoli, che richiamano il presunto carattere "aperto" del nostro ordinamento finendo per giustificare ogni limitazione di sovranità (Merusi), non possono essere seguiti.*

*Né è costituzionalmente legittima la indipendenza della banca d'Italia (e a maggior ragione l'estraneità alla Repubblica – è estraneità e non solo indipendenza - della BCE). La politica monetaria spetta alla Repubblica, il coordinamento spetta alla Repubblica e il controllo spetta alla Repubblica.*

Con accenti più “mediati”, ma egualmente indubitabili e particolarmente significativi per la “fonte”, si attestano nel senso qui sostenuto, le parole di Mario Sarcinelli<sup>11</sup> (ex Vicedirettore generale Banca d'Italia), a commento di un'affermazione elaborata dal Governatore Baffi riguardo al regime dei cambi valutari

*“(…) il giudizio di valore consacrato dall'enunciato costituzionale (dell'articolo 47 Cost. n.d.r.) dava maggior peso alla tutela del risparmio che alla stabilità della moneta (...). Dopo l'approvazione italiana del Trattato di Maastricht, il rapporto “costituzionale” tra tutela del risparmio e stabilità dei prezzi è mutato, innalzando la seconda a livello della prima”.*

---

*scelta di non adempiere il dovere posto dai padri costituenti: dovere di coordinare il credito. Il Parlamento italiano non può privare il Governo del potere di coordinare, né può sottrarre se stesso al dovere di coordinare legiferando. Si coordinano entità diverse per un fine o in vista della realizzazione di più fini: quelli costituzionali. Scegliere la concorrenza come criterio regolatore significa rinunciare al coordinamento e rinunciare ai fini (costituzionali) in vista dei quali deve essere disciplinata e svolta l'attività di coordinamento. La scelta nichilistica è anticostituzionale.*

*La tesi secondo la quale l'art. 47 sottrarrebbe la materia dell'esercizio del credito (e quella della tutela del risparmio) all'art. 41, 3° comma, ossia alla riserva di legge relativa e quindi alla programmazione (ancora Merusi), è una petizione di principio che non poggia su alcun dato letterale. Secondo questa tesi, anzi, l'art. 47, sarebbe un prius, perché si potrebbe programmare soltanto sul fondamento della tutela del risparmio, tutela che consisterebbe nella lotta all'inflazione (le indicizzazioni, chi sa perché, sarebbero incostituzionali). Come questa "costruzione", che è vera e propria "invenzione" e anzi sovrapposizione della disciplina di matrice europea alla disciplina costituzionale, sia compatibile con la promozione della piena occupazione – che questa dottrina riconosce essere uno dei lati del "quadrilatero" della costituzione economica – non è dato sapere.”*

<sup>11</sup>La citazione è tratta da “Prove generali di bail-in” in <https://kappadipicche.com/2013/12/18/prove-general-di-bail-in/>

Ovviamente, questa deduzione di Sarcinelli va vista come mera “constatazione logica e fattuale”, essendo avulsa dal trattare il problema giuridico se ciò potesse accadere alla luce del dettato costituzionale.

In realtà, il punto focale della questione, come abbiamo diffusamente visto, è che la disciplina della concorrenza, e quindi il suo stesso corollario europeo del divieto di “aiuti di Stato”, non può e non deve applicarsi in quella peculiare attività che corrisponde all’esercizio dell’impresa bancaria: almeno alla luce del corretto intendimento del “contro-limite” costituzionale posto con chiarezza testuale dall’art.47 Cost.

Secondo la Costituzione, infatti, l’attività bancaria, intesa come esercizio del credito (e raccolta di risparmio), risponde a interessi generali supremi di gran lunga prevalenti su quello, di dubbia realizzazione, se non nelle fallimentari costruzioni teoriche dell’economica classica e neo-liberista, della libertà di concorrenza all’interno dell’eurozona.

Comunque, infatti, si tratta di interessi sistemici di rango costituzionale a cui la presunta libertà concorrenziale è del tutto subordinata sul piano dei principi fondamentali della Costituzione. Al punto che, a prescindere dalla proprietà, privata o pubblica, dell’impresa bancaria, quest’ultima è funzionalizzata (cioè è attività economica in cui prevale il perseguimento dell’interesse generale costituzionalizzato) al massimo livello normativo.

Per questo l’attività bancaria risulta esplicitamente connessa all’indirizzo politico di vertice mediante degli obblighi di “obiettivo” gravanti costantemente sullo Stato: in essenza, promuovere la creazione del risparmio sia a monte dell’intermediazione bancaria, ciò che costituisce il presupposto della fase di raccolta, sia a valle di essa, garantendo, la Repubblica, la normale condizione di restituibilità del credito (che è una condizione di reddito derivante dalla piena occupazione che, trasposta sul piano della stabilità finanziaria, implica la sufficiente “liquidità” delle famiglie e delle imprese per essere costantemente solvibili).

L’attività di intermediazione bancaria, a sua volta, va coordinata e controllata, dall’istanza politica, affinché sia finalizzata ad agevolare l’impiego dello *stock* di risparmio in tipologie di investimento esplicitamente nominato come prioritario: l’abitazione, la proprietà coltivatrice diretta, l’azionariato nei grandi complessi produttivi di proprietà nazionale e, non ultima, in base alla evidente connessione sistematica istituibile con l’adiacente art.45 Cost., l’incremento dell’attività economica cooperativa (primo comma) e la tutela e lo sviluppo dell’impresa artigiana (secondo comma).

Proprio sul fallimento di questa azione di promozione del risparmio, conducendosi politiche euro-imposte che portano alla diminuzione degli occupati e dei livelli di reddito disponibile, e sul venir meno di questa attività di controllo e coordinamento, si impernia la crisi bancaria odierna: i “*non performing loans*”, le c.d. “sofferenze”, sono il

frutto di politiche fiscali tese a drenare liquidità e a comprimere la domanda interna, per ragioni di riequilibrio dei conti con l'estero (drenando liquidità si restringono le importazioni e la conseguente diffusa disoccupazione, e precarietà, induce a recuperare la competitività dell'export agendo sui livelli retributivi), che si sono svincolate, ormai, da qualsiasi principio-chiave della Costituzione.

## **7 Conclusioni sulla illegittimità costituzionale della disciplina dell'Unione bancaria nel quadro costituzionale della moneta unica**

Da questa prima ricostruzione possiamo già ricavare alcune conclusioni preliminari per poi passare a formulare delle valutazioni più specifiche della illegittimità costituzionale dell'Unione bancaria e del c.d. *bail-in*:

a) il diritto europeo, dai trattati alle fonti da esso discendenti, non si occupa della tutela del risparmio né, tantomeno, dell'esigenza che esso si formi in capo ai percettori di reddito di lavoro e né si occupa degli obiettivi espliciti che il risparmio "deve" poter perseguire: questi percettori di reddito-risparmiatori, secondo i principi indeclinabili della nostra Carta, sono i cittadini dediti ad ogni genere di attività lavorativa meritevole (art.4 Cost., nonché artt. 45 e 47, comma secondo Cost.), per ritrarne i mezzi che consentano un'esistenza libera e dignitosa per sé e per la propria famiglia (art.36 Cost.);

b) il fatto che i precetti europei non incidano *direttamente* sulla materia del risparmio, (data la loro impostazione ideologico-economica radicalmente divergente dalla Costituzione)<sup>12</sup>, e quindi su quella del perseguimento della piena occupazione e dell'adeguatezza del reddito delle famiglie (precondizioni essenziali della creazione del risparmio), lascia del tutto intatta la capacità di filtro che la disciplina costituzionale deve necessariamente svolgere riguardo alla normativa europea in materia bancaria: questa si "occupava d'altro" e non si pone, dunque, neppure in una potenziale relazione di incompatibilità, sul piano del contenuto delle fonti, abrogativa della disciplina dell'art.47 Cost.

La disciplina sull'Unione bancaria, dunque, soggiace in pieno, ai "controlimiti"<sup>13</sup>, tante volte enunciati dalla nostra Corte costituzionale come argine alla pretesa applicazione incondizionata delle fonti di diritto da trattato, incluso quello europeo;

---

<sup>12</sup> Sul punto si veda Luciano Barra Caracciolo, "La Costituzione nella palude", cit., capitoli Secondo, Terzo e Quarto, pagg.58-245.

<sup>13</sup> Sul punto e sui suoi più recenti richiami, in termini di sua ri-validazione espressa da parte della Corte Costituzionale, - in particolare sull'ampia portata, rispetto alle fonti europee, dei controlimiti, riaffermata con la sentenza n. 238 del 2014-, si veda Luciano Barra Caracciolo, CORTE COSTITUZIONALE (sent.n.238 del 2014), UEM E DIRITTI FONDAMENTALI. ROMA 8 NOVEMBRE 2014, in <http://orizzonte48.blogspot.it/2014/10/corte-costituzionale-sentn238-del.html>



c) e a tali controlimiti soggiace in pieno senza che possa neppure, preliminarmente, porsi una questione logico-normativa circa la prevalenza, anche solo potenziale, sulle previsioni costituzionali, di disposizioni europee incompatibili: in sintesi, come abbiamo visto, l'UEM si occupa del lato dell'offerta del risparmio, cioè di quello che, sul piano della formazione del risparmio e della sua domanda da parte dei cittadini, è, per la Costituzione, solo uno strumento da coordinare e controllare, in definitiva funzionalizzandolo all'interesse pubblico di rango costituzionale.

Ma se, superando la diversità di materia, si giungesse a porre il problema delle "prevalenza" del diritto "bancario" europeo sugli artt.47, 4, 36 e 45 Cost., la risposta dovrebbe essere indubitabilmente negativa, dato il valore supremo, e quindi immodificabile, ai sensi dell'art.11 Cost. (quale precisato dalla Corte all'interno della teoria dei controlimiti), dei principi coinvolti dalla Costituzione nel configurare la tutela del risparmio.

Questa impostazione, (che per brevità ci impone di rinviare alle note dove l'esame dottrinario e teorico-economico viene svolto più analiticamente<sup>14</sup>), pone però capo a un

---

<sup>14</sup> In generale, con riferimento all'affermazione "scientifica" del paradigma economico e sociale derivante dalla costruzione europea, si è posto un generale problema metodologico, i cui effetti applicativi sono analizzati, sul piano giuridico, nella nota seguente, la n.15.

Cfr; Luciano Barra Caracciolo in <http://orizzonte48.blogspot.it/2016/03/sistema-monetario-internazionale-e-neo.html#comments>:

"La logica è lo studio delle forme (deduttive) del pensiero critico, individuandone tipologie di argomenti che garantiscano la "verità" delle conclusioni tratte da "date" premesse.

Sinteticamente, ha a che fare con la deduzione e con la pretesa "neutralità" (etica) affermata rispetto al dato delle premesse utilizzate.

Nelle scienze di ogni tipo, e sociali in particolare, la logica si è rivelata così idonea a produrre (e a matematizzare), modelli "convenienti" (all'oligarchia) di descrizione dei "fatti" complessi: l'interdipendenza tra fattori costitutivi del "fatto", regolata dalle inferenze deduttivistiche, dipende evidentemente dalla selezione degli elementi costitutivi-premesse che compio.

E questa selezione non ha nulla a che vedere con la logica, perché ne costituisce il *prius* cognitivo, nonché l'oggetto di una scelta che verrà dissimulata dall'utilizzo delle regole e delle forme del pensiero logico-deduttivo.

Non stupirà che sapere che la disattivazione della Costituzione del '48 è stata operata, (per di più con inferenze logiche piuttosto deboli, preferendosi l'asserzione emotiva al rigore delle "forme-formule"), esattamente in questo modo. Prima stabilisco dunque i fini (assertivi) che devo perseguire, poi accomodo gli elementi costitutivi del fatto da cui sviluppo il ragionamento deduttivo, in conformità a tali obiettivi dimostrativi (la scelta che è il "dato" dissimulato). E quindi, inevitabilmente, dimostro il nuovo senso della "norma" che, persino dal punto di vista letterale, ha un'intenzione completamente diversa da quella che andrò a dimostrare. Si può anzi dire che tutto il processo di ridisegno ordoliberalista dell'assetto sociale è basato su questo procedimento: senza farla lunga, la paralogica si nutre di arbitrio irrazionale. E la razionalità (ove la volessimo neutrale) dipende sempre dalle premesse (*rationalia*) che mi prescelgo.

enorme, quanto ormai non più evitabile, problema di responsabilità politica che è, *de facto*, pregiudiziale a quello giuridico-costituzionale e come tale non può essere trascurato<sup>15</sup>.

---

Se l'arbitrio sulle premesse è inconsapevole, avrò la "PRECOMPRESIONE" (di cui abbiamo a lungo parlato in questa sede: l'UE che ha assicurato, e assicura, la pace in Europa ne è il massimo esempio).

Se, invece, avrò coscientemente alterato la mia selezione di antefatti-assiomi-*rationalia*, avrò la PROPAGANDA: è il caso dell'euro e di tutte le antinomie dissimulate della regolazione europea, che, come dice Bazaar, si manifesta in “*asserzioni di obiettivi complementari a realizzazione simultanea tecnicamente impossibile*”, al fine di rendere operativo solo quell'unico obiettivo conforme alla (altrettanto dissimulata) prevalenza politica dell'oligarchia.

Senza estendere eccessivamente il discorso, l'atomismo e il molecolarismo delle proposizioni di *Russel* (in sé utile dal punto di vista descrittivo, nelle operazioni ermeneutiche), serve quegli obiettivi controversi che, probabilmente, un aristocratico gallese, vissuto alla fine della parabola imperial-colonial-mercantilista, doveva sentire come angosce personali.

Se invece utilizziamo l'approccio fenomenologico di *Husserl*, il castello di carte paralogiche, cade da sé: ma ciò esige una "purezza" di INTUITO (che è la sostanza dell'allineamento sulla razionalità "pura" e non pre-finalizzata), privo della precostruzione di assiomi e scelte arbitrarie a priori, nell'approccio alla realtà: una purezza che è estremamente difficile da preservare.

<sup>15</sup> Luciano Barra Caracciolo, “L'ART.47 COST. COME LA LINEA DEL PIAVE?” su: <http://orizzonte48.blogspot.it/2016/02/lart47-cost-come-la-linea-del-piave.html>

Circa i problemi di interpretazione costituzionale subentrati al vincolo esterno europeo, a partire dallo SME e dal connesso “divorzio” tesoro-Bankitalia, si veda, ibidem, “IL RISPARMIO SECONDO L'EUROPA E LA VIOLAZIONE DELL'ART.47 COST (secondo i Costituenti)” su: <http://orizzonte48.blogspot.it/2016/02/il-risparmio-secondo-luropa-e-la.html>:

“...“Il clou è che l'art.47 Cost. sia oggetto di rilettura che:

a) o lo abroga per implicito, in quanto incompatibile col diritto europeo..., in particolare per incompatibilità col neo-valore supremo della stabilità dei prezzi, incompatibili col pieno impiego e quindi con livelli di occupazione e di conseguente retribuzione del lavoro che consente la formazione del risparmio delle famiglie;

b) o ne modifica il senso radicalmente e in modo del tutto extratestuale, eliminando ogni rilevanza al secondo comma dell'art.47 Cost. stesso, laddove parla del risparmio come *stock*, funzionalizzato all'acquisizione della proprietà di beni fondamentali secondo la Costituzione.

E questo in base ad una precomprensione tesa a legittimare ciò che l'art.47 Cost., correttamente inteso, esclude: cioè l'indipendenza della banca centrale, svincolandola dalla funzione di tesoreria e quindi da quella di strumento di finanziamento del deficit pubblico, che coincide tendenzialmente proprio col risparmio privato (certamente in situazione di equilibrio dei conti con l'estero).

Quindi, ciò è affermato contro la interpretazione letterale e sistematica dei principi fondanti della Costituzione, e si esclude la BC da ogni compartecipazione al compito della Repubblica di incoraggiare e tutelare il risparmio, funzionalizzando a tale obiettivo il coordinamento e l'esercizio del credito.

Con ciò, "anche" svincolando il senso dell'art.47 dalla volontà del Costituente espressa nel primo comma, quella di considerare il momento della formazione del risparmio, connesso agli artt. 35, 36 e 45 e 46 Cost.: cioè "*elevazione sociale*" di lavoratori dipendenti, coltivatori diretti e imprenditori artigiani, mediante politiche di promozione del livello del relativo reddito.

Per porre riparo, mediante l'intervento dello Stato, alla situazione di difficoltà ed alle esigenze di ricapitalizzazione incombenti sul sistema bancario italiano, si potrebbero

4. Questa tecnica, fortemente extratestuale e asistemica, di rilettura dell'art.47 Cost., è dunque il riflesso dell'adesione incondizionata al monetarismo europeista ed alla sua concezione delle banche centrali indipendenti dal potere di indirizzo democratico, nonché della identificazione, del tutto smentita dalle clamorose e drammatiche vicende attuali dell'area euro, della crescita economica con la stabilità dei prezzi! Dimenticandosi, con tali politiche, sia i meccanismi che tale ideologia politico-economica innesca, cioè una maggior disoccupazione strutturale proprio per limitare la crescita dei redditi e controllare l'inflazione, sia il problema di radicale contraddizione coi principi lavoristici su cui è imperniata la parte fondamentale e immodificabile della nostra Costituzione.

Immodificabile da qualunque trattato, in base alla chiara indicazione degli artt.11 e 139 Cost., quali più volte precisati dalla nostra Corte costituzionale.

5. In base alle osservazioni che precedono, qualunque attento lettore dovrebbe auspicabilmente essere in grado di comprendere la forzatura di interpretazioni dell'art.47 Cost - e della sua asserita idoneità a fondare l'indipendenza della banca centrale e il divieto di svolgere la sua funzione di tesoreria- come quelle che seguono:

*"La stabilità dev'essere perseguita perché è presupposto funzionale all'esercizio dei diritti, perché il diritto di avere dei diritti deve avere una base esistenziale di convivenza, di impedimento della rottura e dell'hybris che portano al crollo della convivenza e alla perdita dei diritti. Evitare il crollo diventa necessità".*

(A. Predieri, Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari, Torino, Giappichelli, 1998, pag. 273);

*"Ma — come anche si deduce dall'art. 47 della nostra Costituzione — il potere sovrano dello stato sulla carta-moneta non è senza limiti, ed anzi è strettamente collegato a un fine che lo stato deve perseguire, sia pur in rapporto con altri: deve governare la moneta in modo da mantenere la tendenziale stabilità dei prezzi. Nel governo della moneta lo stato deve aver riguardo anche alla promozione dello sviluppo e della piena occupazione: due fini, del resto, che nel lungo corso non sono assicurati altro che dalla stabilità della moneta, valore in questo senso primario."*

(Bognetti, La Costituzione economica italiana, Milano, Giuffrè, 1995, pag.59);

*"il risparmio tutelato dalla Costituzione sarebbe solo quello destinato ad entrare nel circolo economico, quale disciplina delle modalità di garanzia degli investimenti; in sostanza, il risparmio non andrebbe difeso quale valore in quanto tale, ma per la sua funzione strumentale alla distribuzione della proprietà e della ricchezza, niente meno che in conformità a quanto espresso dagli altri articoli della Costituzione economica (si veda Baroncelli, Art. 47 voce, in Commentario alla Costituzione, a cura di Bifulco, Celotto, Olivetti, Utet, 2006; e proprio Merusi, Commentario alla Costituzione, Rapporti economici, Foro Italiano, 1980).*

Quest'ultima teoria prescinde radicalmente dalla rilevanza dell'art.47, primo comma, Cost., in quanto inteso a tutelare il risparmio come componente del reddito di piena occupazione, (cioè come flusso di reddito non consumato, connesso agli artt.4, 36 e 45, comma 2 Cost.) e lo svincola persino dalla direzione impressa al suo accumulo-stock, quale prescritta dal secondo comma (nonché dal precedente art.45 Cost.), e volta al privilegiato accesso diffuso, cioè per tutti i lavoratori (inclusi gli operatori economici riconducibili alla piccola imprenditoria agricola e all'impresa artigiana, intesa propriamente come PMI nel contesto attuale), alla *"proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese"*, in connessione alla *"tutela e allo sviluppo dell'artigianato"*.

invocare sia l'art.43 Cost., cioè la possibilità di ri-nazionalizzare in tutto o in parte il sistema bancario, che il più "diretto" (in tema sistema bancario) art.47 Cost. Ma ciò presuppone che si riaffermi che la c.d. Costituzione economica costituisca una parte fondamentale della stessa Carta, in quanto proiezione diretta degli articoli sul fondamento lavoristico: dunque non soggetta a revisione ex art.139 né, profilo estremamente importante in questo frangente, derogabile da alcun trattato ai sensi dell'art.11 Cost.. E' evidente a chiunque che queste norme fondamentali sono paralizzate, nella loro applicabilità, dal simultaneo incidere della privazione della sovranità monetaria e dalle varie forme di limitazione dell'indebitamento pubblico.

Ma, va anticipato, sia la funzione di tesoreria della banca centrale che la promozione del risparmio nazionale (tendenzialmente equivalente al deficit pubblico secondo i saldi equilibrati della contabilità nazionale), sono altrettanto simultaneamente riconducibili al principio lavoristico "in ogni sua forma", tutelato dai supremi artt.1 e 4 della Costituzione.

Questo passaggio, di cui l'esposizione complessiva che precede tende a dare una dimostrazione secondo normali principi ermeneutici e secondo la ricostruzione del modello economico inderogabile fatto proprio dai Costituenti, non può non essere recuperato al patrimonio della democrazia italiana: ne va di mezzo la più importante delle legalità, quella costituzionale.

Ma non appena fatto ciò:

a) verrebbe meno, *ratione materiae*, la supremazia del diritto europeo, derivando esso infatti da un trattato essenzialmente *free-trade* per un'area che dovrebbe divenire un'area valutaria non-ottimale per intenzionale mancata previsione di una fiscalità e di una struttura di indirizzo politico-finanziario comune: tale supremazia, in chiave sistematica, cioè sul piano della inscindibilità di ogni singola norma dei trattati dalle loro finalità giustificatrici fondamentali, verrebbe meno praticamente nella sua interezza. Infatti, essendo quello europeo un trattato economico di libero scambio, esso incide naturalmente sulle stesse materie della Costituzione economica (e il sacrificio di quest'ultima a favore del diritto europeo è il problema dei problemi dell'economia italiana). Anche laddove pretende di non essere quello che è, - appunto un trattato economico di libero scambio rafforzato da una moneta unica priva di un effettivo governo federale-, il trattato pone *standards* di diritti fondamentali della persona, in particolari quelli "sociali", più bassi della nostra Costituzione;

b) chi iniziasse una simile riaffermazione del diritto costituzionale e della sovranità democratica, dovrebbe ammettere di aver navigato "in", se non di aver apertamente propugnato, decenni di illegalità costituzionale.

Sul preannunziato piano più "specifico" è la stessa premessa giustificativa (proposta, addirittura, come "etica" e avversa al "*moral hazard*") del meccanismo europeo di

risoluzione delle crisi bancarie ad essere costituzionalmente illegittima: vale a dire l'idea di preservare i "contribuenti" dagli effetti negativi dell'insolvenza bancaria.

Per la verità, una simile affermazione nasconde abilmente il suo presupposto "ideologico" monetarista, divenuto parametro supervincolante in forza della pretesa supremazia dei trattati europei.

Ci riferiamo alla incontestata "iperconvinzione" per cui il salvataggio bancario, una volta svincolato dalla tutela di un interesse costituzionale di primaria rilevanza, e da una efficiente "vigilanza" preventiva, (divenuta, ormai da decenni, "prudenziale" e cioè praticamente autogestita dalle prassi presuntive delle stesse banche "universali", in base a parametri che escludono ogni censura tempestiva, di carattere pubblicistico, del *moral hazard* e del rischio strutturale insito nella tipologia degli investimenti consentiti) diverrebbe, sempre e comunque, un "onere" per i contribuenti.

Questa affermazione, va detto subito, è in sé il portato dell'idea del governo dei mercati e della finzione della libertà di concorrenza: gli Stati, privati di sovranità monetaria, sono soggetti ai mercati finanziari, sicché il prelievo tributario diviene, in ogni caso, il modo in cui la comunità sociale statale fa fronte al fatto di essersi indebitata col mercato degli operatori privati per far fronte ai suoi bisogni essenziali (sempre più compressi e comprimibili per effetto di questo stesso meccanismo che parifica lo Stato ad un debitore di diritto comune).

Ne discende che i cittadini-lavoratori, come tali, nel loro insieme, - pur essendo destinatari indifferenziati delle norme costituzionali sulla tutela del risparmio-, sono assoggettati ai limiti imposti allo Stato e, in tal modo, vengono "scissi" in quelle "qualità di cittadinanza democratica" che la Costituzione gli garantisce.

I contribuenti, infatti, sono messi contro i risparmiatori, che vengono (artificiosamente) riqualificati "consumatori", come se l'investimento del risparmio e il ricorso al credito, finalizzati in Costituzione ad obiettivi vitali (abitazione, impresa agraria, attività economica cooperativa e artigiana, ma se vogliamo, persino il finanziamento dello studio dei figli), fossero i capricci di gruppi di privilegiati che non coincidono con la categoria dei contribuenti.

La libertà di concorrenza e la logica dei mercati, nel calpestare la Costituzione, assurgono alla più cieca delle ipocrisie, come si può constatare dalle prime vittime italiane del *bail-in*... a tutela dei contribuenti.

Ma ciò, si badi bene, può risultare attendibile solo in quanto si instauri, in difformità dalle Costituzioni democratiche, un particolare quadro istituzionale: cioè, solo in quanto lo Stato che intervenga sia privo di una banca centrale che funga da tesoriere (non da mero *prestatore da ultima istanza* del sistema bancario in sé, concetto attualmente abusato fuori dalla sua corretta accezione) per l'esercizio delle funzioni statali fondamentali di interesse pubblico di massimo livello; e fra di esse, appunto, la tutela dei risparmiatori tracciata nelle stesse Costituzioni democratiche.



Nella instaurazione politico-ideologica di questa “tecnica di controllo” delle democrazie, a radice monetarista, lo Stato viene infatti assoggettato al rigido ricorso ai “mercati” – cioè in definitiva, allo stesso settore bancario-finanziario “vigilato”-, per la provvista finanziaria delle sue funzioni sovrane (instaurando ciò che Keynes definì “*la parodia dell’incubo di un contabile*”).<sup>16</sup>

## 8 Il valore sintomatico della illegittimità costituzionale del sistema di assicurazione “privato” dei depositi bancari

A conferma e sviluppo di quanto finora detto, esaminiamo in dettaglio l’ipotizzabile illegittimità costituzionale, ai sensi dell’art.47 Cost. complessivamente inteso nel suo senso obiettivo ed originario, del sistema di assicurazione dei depositi bancari, così come assunto, all’interno del principio della piena concorrenza (tra imprese che in realtà sono costituzionalmente funzionalizzate) e del connesso “divieto di aiuti di Stato”, e dunque della disciplina complessiva dell’Unione bancaria.

Attualmente, com’è noto, un sistema di assicurazione “comune” europeo non esiste e, stando alle posizioni negoziali espresse dalla Germania, forse non esisterà mai. Ma se anche esistesse, come vedremo, tale sistema non sarebbe rispondente al livello di tutela del risparmio inteso dalla Costituzione, perché l’UEM pretende che questo sistema sia esclusivamente privato, a pena di considerarlo altrimenti “aiuto di Stato”, ed esclude perciò sia lo Stato dall’apprestamento della garanzia assicurativa, sia, per preesistente vincolo istituzionale caratterizzante il trattato, la banca centrale europea e l’intero sistema del SEBC. In tali termini, le stesse gigantesche “falle” di tutela costituzionale, si applicano al sistema nazionale di assicurazione dei depositi, entro il ben noto tetto, affidato a un sistema mutualistico di contribuzione garantita dalle stesse banche nazionali aderenti<sup>17</sup>.

Ricorriamo a una preliminare analisi economica svolta da *Hyman Minsky*, che di crisi finanziarie è stato uno dei più attenti studiosi (se non il più profondo ed attuale).<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup>cfr; Luciano Barra Caracciolo, "Euro e/(o?) democrazia costituzionale, cit., Parte I, capitolo 1, pag.38, nota 1.

<sup>17</sup> Cfr; quanto riassunto alla nota 4), circa la “indifferenza” al quadro qui prospettato anche della più recente disciplina di derivazione europea.

<sup>18</sup> Cfr; Hyman P. Minsky Archive, “A Positive Program for Successful Capitalism”, 1995, in [http://digitalcommons.bard.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1073&context=hm\\_archive](http://digitalcommons.bard.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1073&context=hm_archive) a cura del Levy Institute of Bard College

*Minsky* ha sottolineato l'intima relazione tra la banca centrale e l'assicurazione dei depositi, che permette di comprendere meglio le attuali discussioni nell'UE.<sup>19</sup>

Schemi di assicurazione sui depositi sono in genere finanziati da prelievi sulle stesse banche affiliate. Come tali, le agenzie di assicurazione sono considerate enti con personalità giuridica: nella situazione attuale del diritto europeo, tali enti, si deve desumere, sono di natura strettamente privatistica - e già "escludente" del ruolo dello Stato ai sensi dell'art.47 Cost.-, indipendenti sia del governo che dalle banche centrali.

Ma, come osserva *Minsky*, la capacità del sistema di far fronte ai propri impegni richiederebbe implicitamente che la banca centrale convalidasse i depositi assicurati di una qualsiasi banca fallita. Si tratta di una passività potenziale, che negli Stati Uniti ad esempio è soccorsa dall'esistenza di una linea di credito con il Tesoro nel caso in cui il fondo "di mutua assicurazione" si trovasse al di sotto delle necessarie esigenze di intervento finanziario.

La banca centrale, in quanto il Tesoro non abbia a sua volta stanziato un fondo sussidiario di intervento capiente rispetto alla dimensione contingente dell'intervento, deve quindi fornire a quel punto le riserve necessarie per soddisfare le richieste del sistema, e ciò è una passività potenziale della banca centrale.

In generale, i sistemi di assicurazione cercano di mantenere questo fondo in misura abbastanza grande per soddisfare le potenziali esigenze finanziarie; ma la prefissazione rigida dei limiti di provvista del fondo, cioè la soluzione europea, implica la preventiva accettazione di una garanzia limitata del risparmio e, quindi, una condizione *istituzionalizzata* di sfiducia (o se vogliamo "di rischio") nel sistema bancario, da parte dei depositanti: un connotato che contrasta col carattere generale dell'interesse soddisfatto dall'intermediazione bancaria (sicuramente ai sensi dell'art.47 Cost., ma, in generale, per la stessa funzionalità dell'economia coinvolta in un tale soluzione "privatizzata"), con ricadute di sistema sull'intera economia reale che minano, nell'area che adotti tale soluzione, la stessa credibilità della moneta in circolazione.

---

<sup>19</sup> L'analisi di *Minsky*, e delle sue premesse e implicazioni sistemiche sull'attuale internazionalizzazione del "mercato" bancario, è tratta da "LEZIONI DA CIPRO: MORAL HAZARD SOPRA OGNI LEGGE" in <http://orizzonte48.blogspot.it/2013/08/lezioni-da-cipro-moral-hazard-sopra.html>. L'articolo, a sua volta, riassume la rielaborazione di Jan Kregel, quale svolta su "*Lessons from the Cypriot Deposit Haircut for EU Deposit Insurance Schemes*", in <http://www.levyinstitute.org/publications/lessons-from-the-cypriot-deposit-haircut-for-eu-deposit-insurance-schemes>

Tale moneta, infatti, risulterebbe, (e, in effetti, l'euro, a seguito dell'Unione bancaria, tale risulta) costantemente soggetta a crisi di liquidità incontrollabili, che innescano meccanismi di insolvenza a catena che, com'è evidente, si propagano nell'economia reale al di là del singolo istituto bancario insolvente e si riversano, in un processo circolare, in un *effetto domino* che può coinvolgere l'intero sistema bancario nazionale e anche istituti esteri, collegati nei meccanismi di circolazione della moneta in un'economia fortemente aperta come quella dell'eurozona.

Un esempio di come tali effetti siano prevenuti istituzionalmente in altri Stati (sovrani), è stato l'utilizzo di una "risoluzione bancaria aperta" dalla *Federal Deposit Insurance Corporation* durante la recente crisi, dopo che tale "*Corporation*" questa aveva visto ridotta al minimo l'utilizzabilità del fondo di convalida dei depositi, dal momento che i depositi assicurati diventano di competenza della banca acquirente (il c.d. *Frank-Dodd Act*, avrebbe ora mutato il quadro, introducendo il *bail-in* in USA, ma non sotto il profilo della compresenza di una linea di soccorso apprestabile dalla Banca centrale).

Ma tutto quanto finora premesso ci racconta una cosa drammatica e...costituzionalmente illegittima: le soluzioni, nazionali o "interstatali e comuni", di assicurazione bancaria nell'UE non possono migliorare la stabilità finanziaria, e cioè (in questa accezione) la fiducia che è alla base dello stesso utilizzo del sistema bancario da parte degli operatori economici e delle famiglie.

Negli attuali sistemi europei, non vi è alcuna garanzia implicita contingente da parte della Banca centrale europea (BCE) in base alla chiara previsione degli artt.123-125 del TFUE, e non vi può essere, ovviamente, alcuna garanzia implicita da parte dei governi nazionali (che, come abbiamo visto, possono intervenire solo se eventualmente autorizzati, e subordinatamente ed all'effettuazione del *bail-in*, almeno per l'8% delle perdite da coprire, e comunque solo per un ulteriore 5%).

In effetti, le difficoltà riscontrate nell'ultima crisi post 2007, erano dovute al fatto che i governi nazionali non hanno potuto immediatamente fornire le garanzie necessarie quando i loro regimi di deposito sono falliti, dato l'elevato rapporto tra depositi stessi e il PIL: si è dovuto provvedere, negli USA come in UEM, segnatamente in paesi come la Germania e il Regno Unito, o la stessa Francia, attraverso l'allargamento "imprevisto" del debito pubblico, affidandosi al suo collocamento sui mercati.

La risposta sarebbe, secondo la disciplina europea ancora da concordare, (e, come abbiamo visto, "in alto mare", perché *forse* realizzabile in piena operatività solo dopo il 2024) quella di proporre uno schema uniforme di assicurazione a livello europeo indipendente dai governi nazionali.

Questo schema è stato criticato da alcuni governi per il fatto che ciò li rende responsabili della convalida dei debiti creati nei sistemi finanziari di altri paesi sui quali essi non hanno alcun controllo diretto. Tuttavia, la sorveglianza non è il principale inconveniente di questa proposta.

Piuttosto, è la mancanza di una linea di credito contingente della BCE, o un implicito riconoscimento che la BCE dovrebbe fornire il sostegno necessario per sostenere questo programma.

Sembrerebbe quindi impossibile progettare un sistema di assicurazione dei depositi veramente giusto che elimini l'insito *moral hazard* di tali pratiche e innescare la necessaria garanzia contingente della banca centrale.

Riassumendo: se l'attività bancaria è costituzionalmente funzionalizzata e ciò non può, come abbiamo visto essere abrogato per incompatibilità da alcuna disposizione europea, (ponendosi sul piano della gerarchia delle fonti stabilita dalla piena applicabilità nella materia della dottrina dei "controlimiti"), la disciplina della concorrenza non ha "cittadinanza" per ostruire la tutela statale del risparmio garantita ai cittadini(-lavoratori-risparmiatori) italiani dalla loro Costituzione.

Se si muove da questa premessa costituzionale, l'esclusione dello Stato da ogni forma di intervento finanziario a tutela del risparmio, - sia attraverso il regime europeo pro-concorrenziale del divieto di "aiuti", sia, a maggior ragione, attraverso l'imposizione di tetti all'indebitamento annuale dello Stato stesso (e *a fortiori* del pareggio di bilancio), - risulta manifestamente illegittimo.

Questo punto della correlazione tra *deficit-cap* e limitazione, *distruttiva* della stabilità finanziaria, della garanzia statale sui depositi in situazione di grave crisi economica, è ben evidenziato dall'analisi di Minsky sopra citata.

Ma, in modo complementare a ciò, è contrario all'art.47, in tutte le sue viste implicazioni sistematiche, pure il divieto di garanzia contingente, ulteriore e di *ultima* istanza, posto a carico della BCE; cioè, quella garanzia dell'autorità monetaria da fornire allo Stato medesimo nel suo ruolo di garante di *prima* istanza.

In questo aspetto, si rinviene la distruttività, riversata sull'intero sistema economico allorché sia posto di fronte a crisi finanziarie che, all'interno dell'eurozona, sono altamente prevedibili – *prevedibili* è, nel caso delle conseguenze programmatiche dell'Unione bancaria un eufemismo; sarebbe meglio dire "crisi indotte"-; si diceva, si rinviene la distruttività, sia del divieto di linee di credito da parte della BCE-SEBC a favore degli Stati, sia, ancor prima, della stessa cessione della sovranità monetaria, che impedisce la funzione di tesoreria dell'autorità monetaria *nazionale*, preposta alla esecuzione tecnica del mandato costituzionale a tutelare il risparmio.

Infatti, la funzione di tesoreria, persino intesa come intervento estremo di *emergenza costituzionale*, è impedita a doppio titolo.

Dapprima, ciò avviene nel momento in cui la stessa moneta è denazionalizzata e posta nella esclusiva disponibilità di una banca centrale "indipendente pura" (cioè destinataria del divieto posto dall'art.123 del TFUE): una BCE, tra l'altro, completamente svincolata non solo da qualunque rapporto, a tutela del risparmio, direttamente riferito ai



cittadini-risparmiatori (di qualsiasi Stato-membro), ma persino da un governo “federale” che, peraltro, se anche esistesse, non avrebbe, in ogni modo e in ogni ipotesi (data la disciplina attuale dei trattati), obblighi di tutela del risparmio riconducibili a quelli posti dall’art.47 Cost..

In aggiunta, ciò avviene *anche* in quanto, la nostra stessa banca centrale, appunto, privata delle funzione emittente della moneta e inserita “soltanto” nel sistema del SEBC (a titolo di mero concorso ausiliario alla limitata funzionalità della BCE), risulta inevitabilmente e obbligatoriamente svincolata dal perseguimento di quegli interessi supremi che la nostra Costituzione si occupa di tutelare.



## a/ working paper series

Italian Association for the Study of Economic Asymmetries  
postal: via Filippo Marchetti 19, I-00199 Roma, Italy  
[www.asimmetrie.org](http://www.asimmetrie.org) / email: [info@asimmetrie.org](mailto:info@asimmetrie.org)

- 2016/03 Boltho, Carlin, Scaramozzino: Why East Germany Did Not Become A New Mezzogiorno
- 2016/02 Alberto Bagnai & Christian Alexander Mongeau Ospina: Price Asymmetries in the European Gasoline Market
- 2016/01 Alessandro Cianci: Disoccupazione strutturale in Italia e regole europee di bilancio
- 2015/12 Roberto Frenkel: An Appraisal of Floating Exchange Rate Regimes in Latin America
- 2015/11 Paolo Becchi: È la fine dell'Europa?
- 2015/10 Sergio Cesaratto: L'organetto di Draghi: quattro lezioni critiche sulle misure non convenzionali della ECB sino al Quantitative Easing
- 2015/09 Stefan Kawalec: The Permanent Necessity to Undervalue the Euro Endangers Europe's Trade Relations
- 2015/08 Sergio Cesaratto: Alternative Interpretations of a Stateless Currency Crisis
- 2015/07 Vladimiro Giacché: Spiegare la crisi - Stagnazione secolare o caduta tendenziale del saggio del profitto?
- 2015/06 Giorgio Di Maio & Paolo Landoni: Beyond the Gini index: Measuring Inequality With the Balance of Inequality Index
- 2015/05 Merike Kukk: How Did Household Indebtedness Hamper Consumption During the Recession? Evidence From Micro Data
- 2015/04 Gianluigi Nocella: Competitività e distribuzione funzionale nell'Eurozona
- 2015/03 Giovanni Battista Donato: The Cyprus Crisis and the Legal Protection of Foreign Investors
- 2015/02 Sergio Cesaratto: Fra Marx e List: sinistra, nazione e solidarietà internazionale
- 2015/01 Piotr Ciżkowicz & Andrzej Rzońca & Rafał Trzeciakowski: Membership in the Euro Area and Fiscal Sustainability - Analysis Through Panel Fiscal Reaction Functions
- 2014/07 Alberto Bagnai & Christian Alexander Mongeau Ospina: Long- and Short-Run Price Asymmetries in the Italian Energy Market: the Case of Gasoline and Heating Gasoil
- 2014/06 Sergio Cesaratto: Balance of Payments or Monetary Sovereignty? In Search of the EMU's Original Sin – a Reply to Lavoie
- 2014/05 Alberto Bagnai & Christian Alexander Mongeau Ospina: The a/simmetrie Annual Macroeconometric Model of the Italian economy: Structure and Properties
- 2014/04 Rodrigo M. Zeidan: Derivatives and Non-Financial Companies: Lessons From the Financial Crisis
- 2014/03 Carsten A. Holz: The Quality of China's GDP Statistics
- 2014/02 Josef C. Brada & El-hadj Bah: Growing Income Inequality as a Challenge to 21st Century Capitalism
- 2014/01 Alberto Bagnai: Un External Compact per rilanciare l'Europa





- 2013/02 Alberto Bagnai & Arsène Rieber & Anh-Dao Tran: Economic Growth and Balance of Payments Constraint in Vietnam
- 2013/01 Alberto Bagnai: Unhappy Families are all Alike: Minskyan Cycles, Kaldorian Growth, and the Eurozone Peripheral Crises

Our working papers are available at the following Internet addresses:  
<http://www.asimmetrie.org/category/working-papers/>  
<https://ideas.repec.org/s/ais/wpaper.html>