

Il "finanziamento all'economia" ed i prefetti, ovvero dell'eterogenesi dei mezzi

Luisa Torchia

Le misure sinora adottate dal governo italiano per far fronte alla crisi economica e finanziaria presentano, pur nella varietà e frammentarietà che le contraddistingue, due caratteri comuni ricorrenti.

Sotto il profilo economico, si tratta di misure di garanzia, piuttosto che di misure di intervento diretto, con la conseguenza positiva di incidere solo limitatamente sul debito pubblico e lo svantaggio, invece, di non fornire effettivamente risorse aggiuntive significative ed immediatamente utilizzabili.

Sotto il profilo giuridico-istituzionale, si tratta di misure che accentuano ed enfatizzano oltre misura la discrezionalità del governo e dell'amministrazione, che possono scegliere senza troppi vincoli i beneficiari di inventivi, bonus e sconti, mentre si vanno cancellando i meccanismi oggettivi ed automatici¹.

L'aumento della discrezionalità è un fenomeno sempre connesso alle crisi, poiché queste, per definizione, dimostrano l'insufficienza e l'inadeguatezza degli strumenti di previsione, di regolazione, di decisione e di controllo preesistenti e richiedono soluzioni nuove e diverse da quelle perseguibili con gli strumenti disponibili. La capacità di risposta di un ordinamento ad una crisi si

¹ Basti pensare, per fare un solo esempio, al tentativo, poi ridimensionato, di cancellare i benefici fiscali per i privati che realizzino interventi di efficienza energetica sugli edifici di loro proprietà.

misura anche sull'abilità di forgiare nuovi strumenti o di riconfigurare quelli esistenti – in fondo, il sistema di vigilanza sul credito negli anni '30 si formò proprio mediante questo tipo di processo – senza cadere nella facile tentazione della mera deroga alle regole esistenti o, peggio ancora, della sovrapposizione e confusione di strumenti e livelli di intervento.

A quest'ultima categoria sembra appartenere la previsione, contenuta nell'art. 12 del d.l. n. 185/2008, che prevede l'istituzione, presso le prefetture, di *"uno speciale Osservatorio con la partecipazione dei soggetti interessati"*, al fine di fornire al Ministro dell'economia e delle finanze *"i dati disaggregati per regione e categoria economica"* sulla base dei quali lo stesso Ministro riferisce periodicamente al Parlamento *"sul finanziamento all'economia"*.

La norma è già peculiare nella sua formulazione, per il dettaglio sulle informazioni da fornire al Parlamento, che contrasta con l'ampiezza dell'oggetto di informativa, identificato con il finanziamento all'economia. Ancora più peculiare è il ricorso alle Prefetture per la raccolta di quei dati, mediante osservatori la cui costituzione è incerta quanto alla composizione, non essendo indicati chi potrebbero essere i soggetti interessati. E, del resto, lo stesso Ministero dell'economia e delle finanze, con il d.m. 25.2.2009 adottato proprio in attuazione dell'art. 12 del d.l. n. 185/2008, ha già stabilito che *"la Banca d'Italia trasmette al Ministero, con cadenza trimestrale, dati relativi all'andamento, su base regionale, del credito all'economia, documentando laddove necessario i volumi e i costi dei prestiti a famiglie e imprese"* (art. 4, comma 3). E' evidente, dunque, che se gli Osservatori hanno solo la funzione di raccogliere i dati, essi costituiscono una inutile duplicazione.

Come è stato osservato da più parti², peraltro, i dati in questione sono pubblicati con cadenza periodica nel Bollettino statistico della Banca d'Italia e sono, quindi, oggi già disponibili.

Ciò non ha impedito che almeno alcune Prefetture si siano attivate e abbiano richiesto informazioni, sia alle filiali della Banca d'Italia, sia a singole banche, senza che fossero predefiniti i dati da richiedere e, quindi, con modalità diverse da caso a caso. E' facile osservare che i dati raccolti in questo modo sporadico e non coordinato non sarebbero né attendibili, né confrontabili, né tantomeno utilizzabili per riferire al Parlamento. Oltre alla sovrapposizione e all'interferenza con un sistema informativo già esistente si rischia uno spreco di risorse e la circolazione di informazioni non verificate secondo i necessari standard tecnici, con il rischio di fornire - se non al processo decisionale, del quale peraltro il Parlamento sembra essere sempre più ai margini - al dibattito e alla pubblica discussione elementi distorti ed incompleti.

Ancora peggiore potrebbe essere l'esito ove le richieste delle Prefetture si appuntassero su dati relativi a singoli rapporti fra banca e cliente. Questi dati sono tutelati, infatti, dal segreto d'ufficio che vale, quanto all'oggetto, per "*tutte le notizie, le informazioni e i dati in possesso della Banca d'Italia in ragione della sua attività di vigilanza*" e, quanto al profilo soggettivo, anche "*nei confronti delle pubbliche amministrazioni, ad eccezione del Ministro dell'economia e finanze, Presidente del Cicer*" (art. 7 del TUB, d.lgs. n. 385/1993).

Il segreto d'ufficio non interferisce, naturalmente, con le esigenze informative del Parlamento, del governo e del pubblico, tanto è vero che i dati vengono pubblicati, come si è già detto, nel

² V. L. Spaventa, *Le tentazioni pericolose*, in La Repubblica del 14 marzo 2009).

Bollettino statistico. E' evidente, invece, l'interferenza e il vero e proprio contrasto fra norme ed istituzioni che verrebbero in essere se gli Osservatori operanti presso le prefetture pretendessero di essere informati, e magari anche di valutare, singoli casi e fattispecie. Si tratterebbe di una valutazione per un verso, del tutto atecnica, che certo non può concentrarsi sul merito di credito dell'eventuale richiesta di finanziamento negata da una banca e, per altro verso, del tutto discrezionale, mancando di qualsiasi criterio o canone orientativo. Né sembra che si possano configurare le relazioni fra banche e clienti come controversie o conflitti, rispetto alle quali le Prefetture interverrebbero come una sorta di difensore civico dei clienti, perché così il sistema bancario sarebbe posto sotto la tutela diretta del governo e soggetto (di nuovo?) a controlli amministrativi sull'attività: certo non bastano tre righe in un decreto legge per una modifica così profonda dell'ordinamento vigente.

Si può del resto ragionevolmente argomentare che nel sistema attuale la vigilanza prudenziale prevalga sulla tutela della trasparenza e della concorrenza, ma è difficile immaginare che questa tutela possa essere affidata agli Osservatori presso le Prefetture (e, d'altra parte, l'origine della crisi sta in un eccesso di crediti e di finanziamenti spericolati, che certo non può essere rimproverato alle banche italiane: anzi, sotto questo profilo, la vigilanza in essere si è dimostrata efficace).

A meno che - ma questo la norma non lo dice e siamo, quindi, nel campo delle ipotesi - la mobilitazione delle Prefetture non abbia un altro obiettivo: la verifica dell'adempimento degli obblighi che le banche assumerebbero ove richiedessero allo Stato la sottoscrizione delle obbligazioni speciali (c.d. Tremonti bonds) disciplinate dall'art. 12 del decreto legge. Il condizionale è, però, d'obbligo, sia perché non

c'è ancora il protocollo d'intenti che dovrebbe definire gli impegni a carico dell'emittente (previsto dall'art. 12, comma 5), sia perché quegli impegni riguarderebbero, ovviamente, non l'intero sistema bancario, ma solo gli istituti che decidessero di emettere le obbligazioni speciali (e, fino a prova contraria, si tratta di una scelta libera e non obbligata).

La misura in esame riecheggia, come è noto, una precedente iniziativa del primo ministro francese, adottata con circolare del 23 ottobre 2008³ e inviata a tutti i prefetti di regione e di dipartimento. Nella circolare, dopo un riepilogo delle misure adottate dal governo in materia di "*financement de l'economie*", si afferma la necessità di un'azione di informazione diffusa e omogenea sul territorio. Ai prefetti viene dunque richiesto di farsi promotori di incontri con i soggetti interessati. Di questi incontri la circolare indica, con qualche dettaglio, organizzazione e finalità.

Quanto all'organizzazione, si prevede il supporto degli uffici di tesoreria e della Banca di Francia e la partecipazione dei rappresentanti delle reti bancarie e delle categorie economiche. Quanto alla finalità, gli incontri devono servire ad informare tutti delle misure adottate a livello nazionale, a fare una diagnosi della situazione locale ai fini di un ritorno al funzionamento "normale" del credito alle imprese, seguendo altresì la realizzazione, a livello locale, degli impegni presi dalle banche a livello nazionale⁴. Si prevede, inoltre, una frequenza almeno mensile degli incontri e la produzione di un rapporto mensile, da inviare ai ministri dell'interno, dell'economia e del bilancio, che riferiranno al primo ministro.

³ Consultabile su www.astrid-online.it/Dossier-dp/Francia.

⁴ A fronte delle misure di ricapitalizzazione adottate dal governo francese le banche si sono impegnate ad un aumento degli impieghi su base annua, con l'obiettivo di tornare ai livelli di concessione del credito del 2007.

Si chiarisce espressamente, peraltro, che "*les dossiers individuels continueront à être traités selon le procédures en vigueur*"⁵.

I prefetti francesi vengono utilizzati, quindi, nella loro tipica e tradizionale funzione di *relais* - o di *broker*, secondo la nota definizione di S. Tarrow⁶, oggi ribattezzata come "mediazione sociale" – fra amministrazioni e fra l'amministrazione e la società e non assumono, invece, funzioni e compiti propri di altre istituzioni.

La norma italiana corre il rischio di produrre, invece, una sorta di eterogenesi dei mezzi, sovrapponendo reti ed organizzazioni diverse – i prefetti, le banche, il sistema di vigilanza bancaria – dimenticando così che gli strumenti prescelti per l'azione pubblica non sono meri utensili, ma producono effetti propri tipizzati, che variano da strumento a strumento⁷. Il ricorso ai Prefetti, che dovrebbero essere, secondo quanto si legge sui giornali, coadiuvati dalla Guardia di Finanza, dall'Agenzia delle entrate e dall'Inps rischia di aumentare la confusione invece che la certezza, spostando l'attenzione, come spesso accade nel nostro sistema amministrativo, da cosa fare al chi deve fare. E' da sperare che nella annunciata direttiva ministeriale ai prefetti sulle azioni e i mezzi da attivare in attuazione dell'art. 12 questi rischi vengano evitati e ciascuno strumento di controllo e di vigilanza venga utilizzato secondo le sue caratteristiche proprie.

⁵ Le imprese e i privati che incontrano difficoltà dovranno essere indirizzati verso i comitati rispettivamente competenti, che operano presso le tesorerie, le prefetture di dipartimento e la Banca di Francia (per le imprese con più di 400 dipendenti il dossier è di competenza del Comitato interministeriale di ristrutturazione industriale, presso il ministero dell'economia).

⁶ S. Tarrow, *Between Center and Periphery: Grassroots Politicians in Italy and France*, Yale University Press, 1977, trad. it. *Tra centro e periferia. Il ruolo degli amministratori locali in Italia e in Francia*, Bologna, Il Mulino, 1979.

⁷ P. Lascoumes, P. Le Galés, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, trad. it. *Strumenti per governare*, Mondadori, 2009.

E a proposito del cosa fare: se il finanziamento all'economia è davvero una priorità, una misura efficace d'intervento potrebbe essere l'eliminazione, o almeno l'attenuazione, dei privilegi di cui oggi gode lo Stato debitore, prima di tutto per quanto riguarda i termini di pagamenti, spesso misurabili non più in mesi ma in anni. I crediti delle imprese verso le amministrazioni pubbliche – crediti dovuti a fronte di prestazioni già eseguite – sono in fondo, anch'essi una quota della crisi di liquidità, sulla quale si potrebbe intervenire con misure di sconto e di garanzia configurate in modo da non incidere sul debito pubblico e da restituire certezza agli operatori economici. Forse anche questi crediti potrebbero essere segnalati agli Osservatori presso le Prefetture, in attesa che il ministero dell'economia adotti, come prescrive l'art. 9 del d.l. n. 185/2008, i decreti con le misure volte ad assicurare la certificazione dei crediti e le prestazione delle possibili garanzie.