

ALBERTO CLINI

Professore associato di Diritto processuale amministrativo
presso il Dipartimento di Giurisprudenza Università di Urbino Carlo Bo
alberto.clini@uniurb.it

SOVRANITÀ DELLA PERSONA

NELLE DETERMINANTI DI TUTELA DEL RISPARMIO

THE SOVEREIGNTY OF THE HUMAN PERSON

WITHIN THE DETERMINANTS OF PROTECTION OF THE SAVINGS

SINTESI

L'art. 47 della Costituzione stabilisce che la Repubblica tuteli ed incoraggi il risparmio in ogni sua forma mentre prevede la regolazione del credito attraverso tre azioni (disciplina, coordinamento e controllo). Poiché non è vi è contenuta una definizione di risparmio, si è cercato di ricostruire la nozione partendo dalla sua funzione originaria, vale a dire quella dell'accumulo di risorse per fare fronte a bisogni futuri. Si è poi dimostrato, in relazione alla componente funzionale, che non tutte le forme di impiego delle risorse possono rientrare nell'ambito dell'istituto: sono quindi da tenere distinte il risparmio e l'investimento, come rientranti nella copertura di tutela costituzionale, dalle speculazioni. Si è infine completato il tratto definitorio del risparmio con la declinazione dell'art. 47 Cost. in una componente valoriale del risparmio, accanto ad una pretesa sociale verso determinati beni (c.d. risparmio popolare) ed infine in un diritto soggettivo posto a protezione del risparmiatore.

La maggior parte delle interpretazioni della norma, invece, si è limitata a cogliere la sola dimensione valoriale, la quale è finita per trovarsi ad essere sbilanciata nella preminenza assegnata alle politiche monetarie e del credito, riducendo gli spazi di protezione costituzionalmente previsti.

Il tentativo non è quello di isolare il concetto giuridico di risparmio dal rapporto certamente forte e inscindibile con la moneta ed il credito, ma di estrarre i contenuti indefettibili del medesimo per orientare le decisioni che intersecano il perimetro di protezione e che hanno rappresentato negli ultimi anni, in occasione delle ben note crisi sistemiche, forme di presidio inadeguate e fallimentari.

Per queste ragioni si è avvertita l'esigenza di relazionare la ricostruzione giuridica svolta sul risparmio con i principali ambiti di regolazione a cui esso è sottoposto, e per primo il mercato finanziario, nella specifica ottica di fare comprendere come la tutela da accordare non possa essere garantita da un sistema che si autoregola e che non assicuri, nei termini con cui si è precisata, l'utilità sociale (art. 41 Cost.).

Si è quindi analizzato il sistema bancario che è al centro nevralgico delle attività

di gestione del risparmio, per condividere un orientamento che ridimensioni l'idea di banca universale e assicuri attività distinte per garantire una solidità ai depositi dei risparmiatori.

Si è infine analizzato il contesto europeo, caratterizzato da un forte accentramento delle politiche monetarie e di recente di quelle di controllo e regolazione del credito. Si è cercato di evidenziare due questioni fondamentali: la prima, legata alla disciplina comunitaria nella quale non è prevista una norma di pari tenore dell'art. 47 Cost. tanto che il sistema di tutela del risparmiatore viene ad essere incluso in quello dettato per il consumatore (con evidenti forzature circa la differente natura delle due categorie). La seconda, cerca di proporre una fondamentale lettura circa le limitazioni di sovranità che la nostra Carta prevede all'art. 11: certamente il nostro ordinamento ha introdotto delle autolimitazioni in materia di politiche monetarie e di politiche del credito, ma sorgono forti dubbi se possa considerarsi intervenuta una limitazione di sovranità anche per la tutela del risparmio posta a capo dei compiti della Repubblica.

La ragione di una piena protezione interna sul fronte del risparmio è giustificata, a conclusione di questo percorso, solamente dalla riconduzione del medesimo nell'alveo dei diritti fondamentali della persona, alla sovranità che spetta a quest'ultima, in relazione a quel progetto di completamento materiale e spirituale della personalità delineato dai principi fondanti la nostra Costituzione.

ABSTRACT

The article 47 of the Italian Constitution establishes that the Republic should safeguard the savings, and that the credit should regulated through three actions (rule, coordinate and control).

In the Constitution, there is no definition of "savings", so the doctrine tried to retrace the notion starting from its original function, the one of the accumulation of resources to face future needs. Later, about the functional component, it has been demonstrated that not all the different purposes of the resources can be included around interest of the institution: we should distinguish the savings and the investment, which can be included in the constitutional safeguard, from the speculations. In closing, the definition of "savings" has been completed through the identification of a value-driven nature of the savings, of a social claim about some defined resources and a right of the protection of the saver in the constitutional rule.

On the contrary, most of the interpretations of the rule gathered the only value-driven dimension, which has been made unbalanced with the monetary and credit policy by reducing protection fields constitutionally provided.

The attempt is not to isolate the juridical concept of *savings* from the relationship with the currency and the credit, which is undoubtedly strong and unswerving, but it is turned to extract these unswerving concepts to guide the political protections, which have registered forms of unsuitableness and failure in the last years.

For this, the savings has been compared with financial markets, to understand how the safeguard cannot be guaranteed from a system, which controls itself

and do not respect, through forms of regulations, the so-called, in our legal order, «social utility».

Hereafter, the banking system, which is the centre of the asset management activities, has been analyzed to share an orientation that modifies the general idea of the “universal bank” and assures distinguished activities to guarantee a solidity to the safekeeping of the savers.

In the end, it has been analyzed the European background, which is characterized by a strong centralization of the currency policy and, recently, of the mechanisms which control and regulate the credit. Two fundamental issues have been highlighted: the first one is linked to the Community framework in which it is not provided such a rule as the article 47 of the Italian Constitution. In fact, the safeguard system for the savers is included in the one required for the consumer, and there are evident stretches about these two deeply different categories.

The second one tries to promote a fundamental interpretation about the limitations of the sovereignty, included in our Constitution in the article 11. Certainly, our legal order introduced auto-limitations in the area of the currency and credit policies, but there are still many doubts about the effective realization of a sovereignty limitation also for the protection of the savings, which is one of the duties of the Republic.

The main reason of a full inner protection of the savings is justified by its inclusion into the fundamental rights of the human person, and into the sovereignty concerning this last, about that path of material and personal completion of the human personhood.

PAROLE CHIAVE: risparmio, politiche monetarie e del credito, banche, sovranità della persona

KEYWORDS: savings, monetary and credit policies, banks, sovereignty of the human person

INDICE: 1. Piano di indagine – 2. Natura e funzione del concetto giuridico di risparmio – 3. Credito e risparmio nella cornice costituzionale – 4. Risparmio, mercato economico e utilità sociale – 5. Tutela del risparmio e banca universale – 6. Risparmio e contesto europeo – 7. Risparmio e sovranità della persona.

1. Piano di indagine

L'analisi delle ricorrenti crisi che hanno interessato, in questi ultimi anni, il sistema dei mercati pone l'esigenza di svolgere, attraverso un approccio giuridico, un'ampia riflessione sui fattori di vulnerabilità registrati nei confronti del risparmio, sia a livello nazionale che sovranazionale, ai quali non sembra corrispondere un'adequata reazione (in specie, pubblicistica) volta a garantire strumenti di protezione efficaci e duraturi¹.

¹ Per l'inquadramento delle dinamiche che hanno determinato la crisi finanziaria sistemica, F. CAPRIGLIONE, *Globalizzazione, crisi finanziaria e mercati: una realtà su cui riflettere*, in *Mercato e banche*

Occorre sin da subito precisare in premessa che le problematiche che interessano l'oggetto di indagine rivelano la loro maggiore incidenza nella decisione di un bilanciamento asimmetrico che, dal dopoguerra in avanti, si è cercato di perseguire tra risparmio e le altre libertà economiche. Come noto, lo schema consueto di lettura, valido anche in materia economica, nella relazione-contrapposizione tra libertà e autorità, riproduce due spazi sovrapponibili, laddove la garanzia della posizione giuridica riconosciuta possa essere limitata dall'intervento pubblico². Nel caso del risparmio, seppure l'art. 47 Cost. non prevede limitazioni espresse alla sua tutela, la ricostruzione di una lettura sistematica delle norme costituzionali, *in primis* quella dedicata sempre dalla medesima disposizione alla regolazione del credito, ne determinano un necessario temperamento con altri principi e libertà.

Tuttavia, la *regulation*, intesa come la generale azione esercitata dai pubblici poteri³, si è prevalentemente indirizzata verso la disciplina, in termini generali, della moneta e del credito, nella convinzione, ancora oggi predominante, che solamente attraverso la gestione di questi settori economici si potesse assicurare *anche* una tutela del risparmio.

In altri termini, non è riscontrabile, nonostante un dettato costituzionale di piena valorizzazione del risparmio (art. 47), una fonte legislativa e regolamentare che l'assuma direttamente e in modo organico come oggetto di disciplina (salvo in un recente ma insufficiente tentativo – come vedremo –, sicché la regolazione economica in senso ampio ha sempre inteso la protezione del risparmio come la risultante della organizzazione di sistemi (libero mercato) e di settori (imprese bancari, finanziari e assicurativi) rivelatisi estremamente esposti al rischio di fallimenti sistemici.

Le riflessioni che seguono, cercano di approfondire se vi sia un paradigma del prevedere e del decidere per assicurare la tutela del risparmio meno penalizzanti, attraverso un riequilibrato rapporto con il credito e la moneta, che possa attenuare fenomeni di compromissione derivata o preventivata, come rispettivamente scaturita dopo le crisi finanziarie o nella recente normativa europea con cui vengono introdotti, come vedremo, i criteri del c.d. *Bail-in*.

nella crisi: regole di concorrenza e aiuti di Stato, a cura di G. Colombini, M. Passalacqua, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, pp. 14 ss.; S. AMOROSINO, *La regolazione pubblica delle banche*, Milano, Giuffrè, 2016.

² È questo un sistema che caratterizza tutte le norme costituzionali volte a disciplinare i rapporti economici; M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1977, p. 126.

³ Sulle dinamiche dell'intervento pubblico nella complessiva regolazione economica; S. CASSESE, *Dalle regole del gioco al gioco delle regole*, in *Mercato, concorrenza e regole*, 2002, pp. 265 ss.; per un'ampia ricostruzione del tema M. ANTONIOLI, *Mercato e regolazione*, Milano, Giuffrè, 2001.

Il tentativo ricostruttivo parte da una preliminare rilettura dei nostri principi costituzionali, e segnatamente degli articoli 41 e 47 della Costituzione, dai quali è ancora possibile, come verrà spiegato, trarre utili indicazioni per la politica legislativa a protezione del sistema bancario da nuovi subbugli e delle forme di risparmio mediante adeguate tutele.

L'analisi verrà tuttavia condotta avanzando una sorta di inversione dei tradizionali raccordi che legano il sistema bancario con il risparmio, attraverso una lettura *antropocentrica* del complesso fenomeno che involge, come noto, dinamiche multidimensionali e interconnesse con le politiche monetarie e la disciplina del credito⁴.

In questa prospettiva, la prima difficoltà metodologica è quella di far emergere la struttura giuridica della funzione del risparmio, che permane assorbita o presupposta nell'ambito delle più diffuse analisi economiche e giuridiche; la ricostruzione sul piano giuridico non vuole tuttavia far perdere la complessità di aspetti e contenuti che il fenomeno coinvolge (si pensi alle interferenze tra risparmio, credito e moneta), ma nel confronto con essi, si propone di oltrepassare una comune accezione *economicistica* del risparmio, destinata, per l'appunto, a continui episodi di fallimento dei presidi posti propriamente alla sua tutela.

Un secondo nodo problematico si presenta nella rilettura dell'inquadramento costituzionale dell'art. 47, rispetto alle schematizzazioni tradizionali, per dimostrare il carattere multidimensionale e polisenso della nozione giuridica di risparmio contenuto nella norma: sotto il primo profilo, la ricognizione di forme di accumulo distinte da altre ipotesi quali l'investimento o la speculazione, permetterà di declinare differenziati gradi di tutela e di regolazione, per ridefinire una fiducia nel risparmiatore sull'impiego e sulla futura disponibilità delle proprie risorse; sotto il secondo profilo, invece, è possibile cogliere una struttura complessa del risparmio, la quale presenta una prima componente programmatica assunta dalla Repubblica come valore da salvaguardare; contigua ad esso è la dimensione sociale che il valore esprime al secondo comma dell'art. 47, nell'individuare un preciso compito dei pubblici poteri di promozione ed incentivo

⁴ Già da qualche anno difatti le analisi della crisi portano a denunciare scandali societari che «hanno scosso la fiducia del mercato e danneggiato principalmente risparmiatori più deboli (si pensi ai casi “Cirio” e “Parmalat”) l'opacità della informazione bancaria negli investimenti ad alto rischio (come la vicenda dei Bond argentini), nonché l'attuale crisi finanziaria ed economica mondiale che non ha precedenti (se si eccettuano i tempi della Grande Depressione)» sicché «non è più eludibile la necessità di una rilettura delle normative in punto di tutela del risparmio e delle correlate discipline in materia di controllo dell'esercizio del credito»; G. CERRINA FERONI, *Introduzione*, in *Tutela del risparmio e vigilanza sull'esercizio del credito. Un'analisi comparata*, a cura della stessa Autrice, Torino, Giappichelli, 2011, p. 1.

verso il c.d. risparmio popolare (abitazione, attività lavorativa, investimento); infine, si intende dimostrare che dalla costruzione della disposizione costituzionale è possibile cogliere anche una autonoma posizione soggettiva, mai adeguatamente sostenuta nella letteratura giuridico-economica, a completamento dei compiti di tutela assegnati ai pubblici poteri.

La rilevazione di una struttura tripartita, di cui si renderà conto ma della quale non si fatica sin d'ora a coglierne i tratti essenziali, permette di enucleare la parte di rilievo assoluto sulle restanti in merito alla garanzia ed alle forme di tutela apprestate dall'ordinamento, vale a dire l'ambito coperto dal diritto del cittadino risparmiatore come inedita (e non eretica) prospettiva di riequilibrio dei rapporti economici, fondato sulla diretta sovranità della persona in un rapporto di funzionalizzazione degli apparati sottoposti a vigilanza pubblica.

Con riferimento a questi ultimi, lo sguardo rivolto al sistema bancario evidenzia una difficoltà anche strutturale nell'assicurare un'adeguata protezione della liquidità raccolta, portando il risparmiatore verso situazioni d'incertezza circa la protezione giuridica dei propri beni, con ripercussioni sull'intero sistema economico. Le dinamiche che s'intrecciano si risolvono prevalentemente nella prevalenza accordata alle politiche di gestione (e protezione) del credito (e degli istituti), oramai accentrate a livello europeo, sicché scontano una centralizzazione delle politiche finanziarie e monetarie non solo allontanate dal controllo democratico, ma avviate verso momenti di complicazione per la presenza di strutture e procedure sempre più articolate e difficili da armonizzare.

2. Natura e funzione del concetto giuridico di risparmio

L'ambito che qui si intende approfondire non risente di quelle che sono le differenziazioni rilevate tra il risparmio prodotto dai privati cittadini, rispetto a quello sempre privato delle imprese o pubblico delle amministrazioni, in quanto la ricerca tenta di approdare ad un nucleo che caratterizzi e qualifichi, per il regime di tutela correlato, il bene giuridico che fonda la libertà di produrre ed accantonare delle risorse in eccedenza ai propri bisogni legati alla sopravvivenza⁵. L'accezione che si intende isolare, tuttavia, non è priva di snodi interpretativi complessi, sia per la sovrapposizione di differenti parametri di lettura – economico, giuridico, sociologico, – sia rispetto ai rapporti del risparmio con l'intervento pubblico, laddove, esemplificando per estremi, può essere finalizzato allo

⁵ Per i risvolti macro/micro-economici dei «produttori di risparmio» (pubblica amministrazione, imprese e famiglie), risulta ancora attuale G. FUA, *Lo Stato e il risparmio privato*, Torino, Einaudi, 1961.

sviluppo economico, dissuasivo quale fattore frenante la crescita economica o indirizzato ad evitare spirali recessive⁶. In altri termini, si intende preliminarmente isolare una dimensione identificativa da cui ripartire, comune ad ogni forma di accumulo sottratto al consumo: la spinta verso l'accantonamento di risorse, allora, non può che trovare, nell'identificazione di una matrice conservativa, un sua primaria funzione, unitamente ad un luogo (giuridico) e ad un sistema ordinamentale (mercati, operatori, politiche monetarie e del credito) garanti del mantenimento delle medesime sostanze per una loro futura restituzione.

Siffatte esigenze rappresentano senza dubbio la genesi per così dire sociale del concetto di risparmio, risalente a tempi antichissimi e per sua natura precedente ad ogni successivo riconoscimento giuridico, che ne può tutelare e regolare le forme ma non certo sopprimere l'esistenza o le funzioni sottese alla parsimonia⁷.

Dunque, il primo approdo, per quanto possa apparire scontato, consiste nel rimarcare come insopprimibile l'esigenza dell'uomo di non soddisfare solamente i bisogni immediati e quotidiani, ma di costruire una sicurezza, con l'accantonamento delle proprie ricchezze eccedenti, per affrontare eventi futuri o imprevedibili a cui fare fronte⁸.

Qualsiasi fattore economico, giuridico o sociale che sopprima tali connotati funzionali è destinato a demolire ogni parametro di crescita e di sviluppo: difatti, in assenza di adeguate garanzie o di un sistema sicuro di conservazione e restituzione delle ricchezze accantonate, non è dubbio che il fenomeno del risparmio si perpetuerà comunque attraverso altre modalità privatistiche, con il risultato – come nel caso, ad esempio, della gestione della liquidità monetaria – di celare e sottrarre alla raccolta, all'esercizio del credito ed ad altre ipotesi di investimento, importanti risorse che alimentano, come noto, ogni micro/macro

⁶ La nozione di risparmio trova difatti una prima e più approfondita analisi nell'ambito delle scienze economiche con riferimento principalmente alle teorie del consumo e della produzione nonché alla formazione del capitale; per una rassegna dei differenti approcci analitici, S. DETTORI, A. ZITO, *Risparmio (tutela del)*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, a cura di G. Greco, M. Chiti, vol. IV, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 1732 ss.

⁷ Il richiamo «ancestrale» al concetto di risparmio indica difatti una «tendenza dell'*homo oeconomicus* il quale è portato ad astenersi dal consumare risorse immediatamente fruibili con l'obiettivo di preservarle per un tempo successivo, quando la produzione delle stesse venga meno ovvero quando ne sia semplicemente richiesta una più ingente quantità»; S. DETTORI, A. ZITO, *Risparmio (tutela del)*, cit., p. 1731.

⁸ La componente conservativa e restitutoria si ritrova anche nell'art. 11, comma 1, d.lgs. n. 385 del 1993 (t.u.b.) che, riproducendo una formula presente in numerosi testi di fonte comunitaria, definisce raccolta del risparmio «l'acquisizione di fondi con obbligo di rimborso, sia sotto forma di depositi sia sotto altra forma», e quindi impone «l'assunzione da parte di chi raccoglie il risparmio dell'obbligo di restituire in un tempo determinato i valori monetari ricevuti»; M. PORZIO, (voce) *Banca e attività bancaria*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. IV, Milano, Giuffrè, 2000, p. 162.

ciclo economico.

Con questo non si vuole assolutamente sottovalutare la rilevanza dell'intervento dei pubblici poteri, i quali rappresentano l'espressione della regolazione delle materie economiche, come espresso anche dall'art. 47 Cost., che li riconduce tra i compiti propri della Repubblica⁹. Ricorre anche in tale contesto uno schema costante di intervento pubblico, che si riproduce ogni volta che «lo Stato sovrappone la propria azione a quella della società, adeguando alle proprie esigenze strumenti o congegni sviluppatasi in concomitanza con la crescita dei rapporti economici»¹⁰. Si è difatti dimostrato come la particolare centralità del risparmio rispetto al corretto funzionamento del sistema produttivo e più in generale allo sviluppo del sistema economico nel suo insieme, lo abbia svincolato dalla pura dimensione civilistica, chiamando in causa l'intervento del potere pubblico¹¹.

Di conseguenza, se sottratte al consumo e quindi poste in una situazione *statica*, le risorse potranno ricevere trattamenti *pubblicistici* meno incentivanti (quanto a remuneratività, a costi di mantenimento o a imposizione fiscale)¹²: tenuto conto che l'analisi di tali complesse e articolate misure attiene prevalentemente allo studio delle scienze economiche – che in questa sede possono essere solamente richiamate – è tuttavia evidente che le discipline volte a *indirizzare* il risparmio ed a gestirne l'impiego, non possono disattendere una tutela del medesimo correttamente intesa (nel segno dell'adeguatezza alle esigenze funzionali

⁹ L'intervento pubblico «sia pure in modi e forme storicamente cangianti, ora più forti ora meno invasive, rappresenta infatti una costante di tutti gli ordinamenti giuridici contemporanei e in particolare di quelli ad economia sviluppata, alla quale non fa eccezione (...) l'ordinamento comunitario»; S. DETTORI, A. ZITO, *Risparmio (tutela del)*, cit., p. 1733.

¹⁰ Per una ricostruzione del rapporto moneta-credito come fenomeno legittimato da radici sociali successivamente regolate dall'azione pubblica, N. MARZONA, *Funzione monetaria*, Padova, Cedam, 1993, pp. 31 ss.

¹¹ In generale, difatti, il passaggio dai diritti di libertà a quelli a matrice economica corrisponde, nell'ordito costituzionale, ad una transizione «da diritti essenzialmente assoluti a diritti che subiscono maggiormente il limite dell'esigenza o dell'interesse sociale», sicché «aumenta il peso dell'organizzazione pubblica e degli interessi di cui questa si fa portatrice»; G. BERTI, *Interpretazione costituzionale*, Padova, Cedam, 1990, pp. 378 ss.

¹² Di assoluto rilievo è il dibattito riguardante la tassazione del risparmio, tema non affrontabile in questa sede. Si può comunque osservare, ferma restando la sempre nitida percezione che la tassazione del risparmio assuma la veste di una doppia imposizione, che il prelievo fiscale è attualmente una prassi generale che investe ogni forma di risparmio (dall'investimento immobiliare, ai depositi bancari ecc.). L'effetto di un sistema di tassazione, aggravato da forme di irrazionale applicazione e/o previsione, porta di fatto a lasciare sguarniti i piccoli risparmiatori e a incentivare la migrazione dei grandi patrimoni (sia reddituali che di risparmio) verso contesti più favorevoli; sui meccanismi di *choice of law*, a cura di A. ZOPPINI, *La concorrenza tra ordinamenti giuridici*, Bari, Editori Laterza, 2004.

connesse)¹³.

Come anticipato, le forme di accumulo possono assumere molteplici modalità, peraltro incoraggiate ed incrementate dall'apertura dei mercati e dall'internazionalizzazione e globalizzazione dei sistemi economici; tale contesto non rende di certo facile l'intendimento di tracciare comunque una linea di confine, seppure necessaria, oltre la quale non è possibile riconoscere un'attività di risparmio e garantire, quindi, le misure di tutela ed incentivazione ad esso correlate¹⁴. Tuttavia, né l'art. 47 Cost. né altre fonti legislative ci permettono di tracciare un preciso perimetro attorno alla definizione del concetto giuridico di risparmio: la ricostruzione, allora, deve orientarsi alla luce della funzione sopra espressa.

Un primo elemento generale può essere colto nella multidimensionalità delle attività di risparmio, come del resto riconosciuto dalla norma costituzionale nel rivolgersi a «tutte le forme» e dal secondo comma della stessa disposizione nell'elencarne alcune in modo esemplificativo.

Accanto ad una prima ipotesi di risparmio *statico*, sotto forma ad esempio di una delle più comuni operazioni bancarie di raccolta, quale il deposito bancario, si possono annoverare altre forme di impiego della liquidità, che semplicemente incrementano in maniera proporzionale vantaggi e rischi nell'impiego delle sostanze. Si tratta di un complesso novero di operazioni che possiamo indicare come investimento – mobiliare ed assicurativo – e che contraddistinguono forme di risparmio legate a risorse finanziarie in eccedenza¹⁵.

Le forme di impiego delle risorse private vedrebbero così nel risparmio

¹³ Difatti, sia che venga qualificato come «precondizione dello sviluppo economico» (quale strumento di finanziamento della produzione), sia che venga inteso, all'opposto, come causa di recessione (qualora l'accumulo di risorse contragga eccessivamente i consumi), «da letteratura giuridica ed economica converge sul riconoscimento della vulnerabilità del risparmio familiare e sulla necessità della sua tutela contro le possibili aggressioni riconducibili all'azione o all'inerzia o al comportamento di pubblici poteri e/o poteri finanziari privati»; G. DI PLINIO, *Il risparmio nella Costituzione economica europea*, in *Tutela del risparmio e vigilanza*, cit., p. 271.

¹⁴ Una prima lettura poliedrica del risparmio viene colta da chi, pur non concependo il concetto giuridico quale bene in sé, ne ha descritto i caratteri secondo le modalità più diffuse di impiego, vale a dire il credito e l'assicurazione: mentre la prima forma individua una gestione del risparmio in senso generale, mediante il deposito presso istituti di credito, «con facoltà di impiego e col semplice obbligo della restituzione, insieme con gli interessi, ad ogni richiesta del depositante», la seconda assume l'accezione di risparmio tecnico e ristretto, qualora si ricorra ad accantonamenti presso enti previdenziali o ad assicurazioni; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. V, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 509 ss.

¹⁵ I mercati finanziari, quali ambiti giuridici ed economici nei quali soggetti specializzati operano attività di investimento di risparmio sotto la vigilanza di pubblici poteri, ricomprende forme storiche di intermediazione (credizia e assicurativa) e forme di intermediazione in senso stretto (attività estranea ai precedenti settori, di investimento in prodotti finanziari scambiati in un mercato regolamentato); da ultimo, per un'esauritiva analisi S. AMOROSINO, *La regolazione pubblica*, cit., pp. 4 ss.

tradizionale (deposito) e nell'investimento, concernente ovviamente titoli e prodotti a basso rischio, attività che, seppur con gradi non uniformi di tutela (piena nel primo caso, differenziata nel secondo in relazione alla completezza delle informazioni disponibili ed ai correlati rischi assunti dall'investitore)¹⁶, non possono essere sottratte alla copertura dell'art. 47 Cost.

Rappresenta invece un'attività estranea al predetto ambito (nei limiti, come detto in precedenza, di un'adeguata individuazione dei criteri di demarcazione) quella identificabile come speculativa, vale a dire un'operazione che si accolla un probabile rischio non solo di mancato guadagno, ma di perdita del capitale impiegato nell'intenzione di conseguire la massimizzazione di un profitto.

La distinzione proposta trova un adeguato riscontro nell'intervento della Corte Costituzionale sull'art. 62, d.l. 26 giugno 2008, n. 112 (conv. in l. 6 agosto 2008, n. 133) che introduce limiti di utilizzo degli strumenti finanziari derivati da parte delle Regioni e degli enti locali¹⁷. Appare estremamente utile la definizione che la sentenza fornisce sui titoli per giustificare la limitazione imposta dal legislatore: «... è innegabile, infatti, che i derivati finanziari scontino un evidente rischio di mercato, non preventivamente calcolabile, ed espongano gli enti pubblici ad accollarsi oneri impropri e non prevedibili all'atto della stipulazione del contratto, utilizzando per l'operazione di investimento un contratto con caratteristiche fortemente aleatorie per le finanze dell'ente». Mutando la prospettiva occorre chiedersi se dalla difesa dell'interesse pubblico a quello del privato cittadino, questo titolo possa essere considerato una forma di risparmio (nella nozione da noi intesa come investimento): o invece va inteso, seguendo le espressioni usate dalla Corte, come una vera e propria speculazione? E quali possono essere le informazioni o le altre regole imperative (come la forma del contratto o il divieto di rinvio agli usi per la determinazione dei compensi) che potrebbero *rassicurare* l'acquirente del prodotto finanziario, se la natura propria del derivato è esposta a caratteristiche così aleatorie?

La risposta si ritrova espressamente sempre nelle parole della Corte: «la sottoscrizione di questo tipo di contratti non può essere qualificata come attività di investimento».

Ed allora l'approccio funzionale del risparmio, quale criterio identificativo

¹⁶ Sulle dinamiche di investimento nell'acquisto o cessione di prodotti finanziari con particolare riferimento alla necessità di fornire al risparmiatore un'adeguata informazione, E. RIGHINI, (*voce*) *Risparmio pubblico (appello al)*, in *Enciclopedia del diritto*, Ann. IV, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 1037 ss.

¹⁷ Si tratta della sentenza del 10 febbraio 2010, n. 52 che ha riscontrato diffusi commenti, tra i quali, A. BENEDETTI, *La giurisprudenza sui contratti derivati degli enti locali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, p. 1116; A. SCOGNAMIGLIO, *Profili di costituzionalità dei limiti all'utilizzo degli strumenti finanziari derivati da parte degli enti territoriali*, in *Banca borsa e titoli di credito*, 2011, p. 18.

delle forme ad esso raccordabili, rappresenta una linea di confine verso tutte quelle attività speculative che portano alla dissoluzione delle primarie esigenze di accumulo, eludendo la garanzia al mantenimento della liquidità nel perseguire forme di guadagno ad alto rischio o comunque non proporzionate alla sorte inizialmente impiegata o, addirittura, in spregio alle esigenze perseguite dal risparmiatore¹⁸.

Le numerose forme attraverso cui si estrinseca l'impiego di risorse economiche non possono essere acriticamente ricondotte tutte all'interno del perimetro del risparmio e la delimitazione proposta ritaglia una copertura costituzionale non più limitata alle finalità del credito e della moneta, bensì alla funzione propria che pertiene alle esigenze del soggetto risparmiatore, investitore o speculatore. In questa prospettiva va ripensata anche l'estensione della copertura costituzionale, che non si restringe né si allarga ma si rimodella nell'ottica finalistica del risparmio.

In sintesi: non è la forma o lo strumento che veicola il risparmio oggetto diretto della tutela costituzionale, sicché la funzione, come appena espressa, permette di individuare, per un verso, le sole operazioni che assicurano le finalità perseguite dal risparmiatore (e ciò non solo in termini astratti, ma anche dinamici) e, per altro verso, di chiarire necessariamente i contenuti che la nozione giuridica racchiude nell'art. 47 Cost.

È quindi necessario procedere ad un ulteriore approfondimento del concetto di risparmio, che dalle forme di estrinsecazione approdi ai contenuti polivalenti che in esso sono racchiusi, per cercare di fornire un'indicazione di riequilibrio nei rapporti economici.

3. Credito e risparmio nella cornice costituzionale

Secondo una prospettazione tradizionale del modello economico adottato dalla nostra Costituzione, si è rilevato come l'art. 47 presenti una stesura lessicale eccessivamente concisa, tale da rendere «obiettivamente difficile una compiuta

¹⁸ Sia consentito un ulteriore esempio di tipo *fondario* per chiarire i diversi ambiti nei quali collocare il risparmio o escludere forme ad esso riconducibili: l'acquisto della abitazione (quale casa dove insediare il nucleo familiare) è espressione del risparmio popolare a soddisfazione di un bisogno primario della persona; l'acquisto di una *seconda casa* è invece espressione di un risparmio-investimento, per cui la destinazione di risorse in un bene-rifugio rientra senz'altro nella copertura dell'art. 47 Cost., seppure con margini differenziati rispetto all'ipotesi precedente; infine l'acquisto di un terreno agricolo nella speranza che assuma in futuro una destinazione urbanistica edificatoria è una mera speculazione, sicché non può essere ricondotta sotto la copertura e la tutela dell'art. 47 Cost.

interpretazione», sicché si è resa necessaria una articolata ricostruzione della disciplina incentrata sul rapporto simbiotico risparmio-credito¹⁹. Sul presupposto che i fattori dell'equilibrio economico generale risultino distribuiti e mal coordinati nella cornice costituzionale, si è quindi avanzata una prospettiva sistematica sul fondamento della stretta relazione tra risparmio e credito, quali facce della medesima medaglia rappresentativa del complesso ciclo della liquidità monetaria²⁰. Di conseguenza, il valore e la tutela del risparmio sono stati declinati in una prospettiva prevalentemente strumentale: la salvaguardia del risparmio si ottiene solamente se si garantisce l'intero ciclo macroeconomico riassunto nel valore della moneta²¹.

Il risultato di questo processo ermeneutico, nelle giustificazioni finali assunte, ha portato ad un'inversione degli equilibri interni alla struttura della norma costituzionale, facendo in modo di tutelare e incoraggiare il credito e, di fatto, regolare il risparmio; in altri termini, le necessità legate alla disciplina di coordinamento e di controllo dell'esercizio del credito (e della moneta) hanno indirettamente assorbito i tratti fondanti della tutela del risparmio.

¹⁹ Il carattere *relazionale* del concetto di risparmio viene quindi ancorato al contenuto della disposizione costituzionale che «concentra elementi diversi che acquistano un significato solo se scomposti e inseriti in un quadro più ampio», formato dai presupposti che caratterizzano la struttura dello Stato sotto il profilo economico; F. MERUSI, (*sub*) art. 47, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, vol. III, Bologna, Zanichelli, 1980, p. 153. Peraltro, solo con la riforma nel 2001 del Titolo V la Costituzione ha recepito all'art. 117, comma 2, lett. e) l'indicazione di *moneta* e di *mercati finanziari* accanto alla *tutela del risparmio*, collegamento sul quale è avanzata la tesi di una valutazione di interessi unitari, approccio che si profila anch'esso estensivo rispetto al tenore letterale della norma attributiva della competenza legislativa esclusiva allo Stato; C. BUZZACCHI, *Risparmio, credito e moneta tra art. 47 Cost. e funzioni della Banca centrale europea: beni costituzionali che intersecano ordinamento della Repubblica e ordinamento dell'Unione*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, 2, p. 62.

²⁰ In precedenza, si era sostenuta la tesi di una portata meramente ricognitiva e complessivamente riduttiva dell'art. 47 Cost.: difatti, per un verso, la norma si esauriva nel dare copertura alla legge bancaria 36-38 (contenuta nel r.d.l. 12 marzo 1936, n. 375, convertito nella l. 7 marzo 1938, n. 141), in relazione anche alla assonanza lessicale con l'art. 1 della legge, sicché la disposizione costituzionale non poteva assolvere alcuna indicazione precettiva o di indirizzo per il legislatore (M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1977, p. 205); per altro verso, la riduzione del concetto giuridico alle finalità esclusivamente economiche portava a ritenere, rispetto alla previsione costituzionale di incoraggiamento e tutela di *ogni forma* di risparmio, l'estraneità dall'art. 47 verso ogni accantonamento fine a se stesso, in quanto contrario alle dinamiche di consumo e di crescita della domanda riconosciuti dalla Carta come modello di sviluppo economico (V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Principi costituzionali sulla disciplina del credito*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1962, p. 354 ss.).

²¹ L'inclusione del risparmio nel generale quadro economico, seppure si presenta come operazione corretta sotto il profilo sistematico, si presta tuttavia ad una collocazione finale del medesimo come mero strumento per «concorrere a fare della moneta un elemento cardine della costituzione economica»; F. MERUSI, (*sub*) art. 47, cit., p. 155; in termini, M. GIAMPIERETTI, (*sub*) art. 47, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole, R. Bin, Padova, Cedam, 2008, pp. 474 ss.; G. M. SALERNO, (*sub*) art. 47, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di V. Crisafulli, L. Paladin, Padova, Cedam, 1990, p. 318.

L'impianto lessicale dell'art. 47, difatti, fuori dalle esigenze di lettura sistematica, non dovrebbe suscitare alcun dubbio sul compito che la Repubblica assume nei confronti del risparmio e del credito, tanto da eleggere il primo come programma di sviluppo, sia nell'incoraggiare l'adozione che nel tutelare ogni forma di realizzazione, mentre il secondo assume in sé ed in rapporto con il precedente valore, un ruolo strumentale (soggetto alla disciplina, coordinamento e controllo dell'esercizio)²². La valenza della prima parte dell'art. 47 primo comma («la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme») si è invece esaurita nel prevalente se non esclusivo impegno per i poteri pubblici verso le politiche monetarie di contrasto all'inflazione.

Certamente, l'art. 47 si colloca come un tassello fondamentale dell'equilibrio economico generale, in special modo in riferimento all'attività affidata alle imprese bancarie, in un riequilibrio del rapporto relazionale tra il risparmio (o quanto meno tra alcune forme di esso nella allocazione della liquidità) e l'esercizio del credito²³. Difatti come evidenziato, il credito è una attività di intermediazione fra i beni risparmiati e la loro utilizzazione, sicché è delineato in funzione e quale promanazione del risparmio: qualsiasi ordinamento che non garantisca la sicurezza del risparmio non solo impedisce una regolare attività creditizia, ma priva di fondamento il mantenimento del sistema, mettendo in crisi qualsivoglia modello di crescita economica²⁴.

E dunque un primo rilievo critico si rivolge al riconoscimento di una finalità assorbente nella lotta all'inflazione, anche in ragione del dato sistematico oltre che letterale dell'art. 47, il quale non può essere strettamente condizionato in relazione a limiti e fini che la norma non esplicita (laddove invece per altri istituti

²² Di fatto, invece, il riconoscimento alla copertura costituzionale nell'ottica distributiva della ricchezza e della proprietà, in conformità a quanto espresso dalla c.d. Costituzione economica, porta ad escludere una difesa propulsiva della Stato rispetto al risparmio senza destinazione economica; G. CERRINA FERONI, *La tutela del risparmio. Un quadro comparato*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2009, p. 1146.

²³ A. GENTILI, *Il Risparmio e il credito*, in *I rapporti economici nella Costituzione*, vol. III, in *Impresa, proprietà e credito*, a cura di A. Genghini, A. Gentili, M. Tamponi, Milano, Giuffrè, 1989, p. 601, il quale nel solco della ineludibilità del rapporto tra risparmio e credito, evidenzia come nell'art. 47 Cost. «la tutela del risparmio in tutte le sue forme estende il contenuto precettivo della disposizione oltre il fatto, peraltro centrale, della disciplina della liquidità monetaria».

²⁴ Si perviene difatti ad una protezione del risparmio «non solo attraverso interventi di politica economica che garantiscano il valore di quanto è stato risparmiato, ma anche attraverso una corretta gestione del credito nel quale non va solo compresa l'erogazione finanziaria ma anche l'attività di provvista che dell'erogazione è necessario presupposto»; F. CUOCOLO, *Risparmio e credito nella Costituzione italiana*, in *Studi in onore di Victor Uckmar*, vol. I, Padova, Cedam, 1997, p. 331.

di rilievo economico i costituenti hanno previsto espressamente oneri ed obblighi delle funzionalità sociali)²⁵.

Difatti la disposizione costituzionale contiene una chiara indicazione, nel secondo periodo del primo comma, di regolazione economica (la Repubblica «disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito») con particolare riguardo al modo di operare delle banche, proprio a ragione dell'importanza sistemica per il funzionamento di un'economia di mercato che tali imprese rivestono.

Nel tentativo di ricostruire un percorso di equilibrio nella relazione credito/risparmio, non paiono neppure convincenti quelle letture contrapposte che reclamano un'indipendenza del concetto giuridico di risparmio, estremizzando per certi versi l'approccio o comunque sminuendo un rapporto, in ogni caso necessario, con il credito²⁶.

Tutte le opinioni sin qui richiamate, pur con approdi differenziati, originano da un dato comune, nel riconoscere la (sola) componente *valoriale*, alla disposizione costituzionale: si ritiene, invece, necessario integrare tale approccio ermeneutico per verificare se l'art. 47 Cost. possa assumere un contenuto ancora attuale e attualizzabile, secondo un duplice ragionamento.

Sotto un primo profilo, l'approccio valoriale ha di fatto portato ad un ridimensionamento del concetto di risparmio, nella prospettiva descritta di forma strumentale al credito: l'interpretazione costituzionale della norma, prima che applicativa, ha condotto ad un privilegio dell'intervento statale a tutela del credito, e per esso di regolazione delle politiche monetarie, per residuare ciò che il sistema poteva *concedere* alla tutela del risparmio.

Il depotenziamento della norma ricalca uno schema ermeneutico già visto per altri principi enunciati dalla Carta (si pensi al diritto alla salute o alla difesa

²⁵ G. BERTI, *Interpretazione costituzionale*, cit., pp. 379 ss. *Contra*, la posizione eterointegrativa dell'art. 47 Cost: risparmio e credito non troverebbero indicazione all'interno della norma costituzionale di un fine, sicché la finalità andrebbe colta nel piano complessivo della loro reciproca relazionalità, coincidente con la tutela del valore della moneta; F. MERUSI, (*sub*) art. 47, cit., p. 157; in termini, S. ORTINO, *Banca d'Italia e Costituzione*, Pisa, Pacini editore, 1979, p. 142.

²⁶ Per taluni il risparmio è in assoluto un valore, posto dalla Repubblica come incondizionato, rispetto alle attività di esercizio del credito che, al contrario, subiscono una regolazione proprio perché «sia "incoraggiato" in modo attivo dallo Stato e "tutelato" contro ingiuste riduzioni di ricchezza» (S. BARONCELLI, (*sub*) art. 47, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. I, Torino, Utet, 2006, p. 950); per altri, il risparmio è da proteggere come valore in sé, partendo dall'idea che il risparmio non assume una natura finalizzata della destinazione, ma il nucleo del medesimo risiede nell'accumulo senza alcun vincolo distributivo: lo Stato può agevolare o incentivare la destinazione, ma non obbligarla neppure mediamente con l'esclusione dal perimetro di difesa di alcune forme statiche di risparmio; M. MAZZIOTTI DI CELSO, G. M. SALERNO, *Manuale di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 2007, pp. 251 ss.

dell'ambiente), che coglie nei principi costituzionali un impegno del solo legislatore contenuto in norme programmatiche (perché rivolto solo agli organi dello Stato) o condizionato (perché necessitanti di integrazione o attuazione)²⁷.

Sotto un secondo profilo, la matrice valoriale non permette di cogliere appieno le prerogative che compongono la funzione del concetto giuridico, descritte in precedenza. Difatti, dalla semplice lettura del secondo comma dell'art. 47 Cost. emerge una pretesa sociale ad alcune forme di risparmio, ancora pienamente attuali, che vengono esemplificate nell'abitazione in proprietà, nell'attività di coltivazione e di azionariato: è individuata una tutela prestata a quel risparmio più lento, che accompagna la vita delle persone per sfociare nell'acquisto della propria casa o della diretta attività lavorativa, incentivando i beni ritenuti socialmente ed economicamente rilevanti²⁸.

Tale forma di risparmio c.d. popolare risulta come un completamento dell'ambito relazionale riservato alla raccolta e gestione della liquidità, esprimendo la previsione di una pretesa sociale, o meglio, di un diritto sociale²⁹. L'elencazione di beni ed attività che individuano categorie non esaustive riconducibili al risparmio popolare, si inserisce nella multiforme natura dei diritti sociali e assume, sotto tale specifica connotazione, quella difficoltà, puntualmente spiegata, di trasformare tutti i beni che ricevono protezione costituzionale in posizioni soggettive: sicché il diritto sociale «non è mai concretamente un diritto di tutti», ma «serve a rimuovere la disuguaglianza e l'ingiustizia delle posizioni di partenza»³⁰.

Nondimeno, in tale dimensione sociale si coglie una piena conformità con

²⁷ Peraltro, anche la giurisprudenza costituzionale contiene la portata del precetto all'interno del solo principio programmatico: la norma rappresenta solamente «un principio politico cui dovrà ispirarsi la futura normativa», salvo il limite di totale compromissione del medesimo (Corte Cost. 8 luglio 1982, n. 143; in termini 4 maggio 1995, n. 145 e 14 febbraio 2002, n. 29). Sull'inquadramento del tema, il noto contributo di V. CRISAFULLI, *Le norme "programmatiche" della Costituzione*, in *Studi in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952, p. 51.

²⁸ A vantaggio di soggetti economicamente più deboli, incentivati a trasformare il proprio risparmio di modeste dimensioni in investimenti tradizionali; M. GIAMPIERETTI, (*sub*) art. 4, cit., pp. 474 ss.

²⁹ Anche la Corte Costituzionale inquadra l'accesso al risparmio popolare tra i diritti sociali ed indica, nel caso di specie riferito alla proprietà della casa, il compito del legislatore di svolgere un'operazione di bilanciamento con gli altri interessi costituzionalmente rilevanti (sent. 3 febbraio 1994, n. 19); tra i primi contributi che delineano una pretesa sociale in relazione alla prestazione dei beni indicati nel secondo comma dell'art. 47, A. CERRI, A. BALDASSARRE, *Interpretazione dell'ordinanza di remissione, tutela del risparmio, decreti legislativi vincolati*, in *Giur. cost.*, 1965, p. 824.

³⁰ Tra le analisi più attente sulla poliedricità di taluni rapporti economici rispetto alla dimensione sociale, G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, 3, p. 757, il quale, a titolo di esempio, spiega come il diritto al lavoro nella misura in cui è diritto sociale non appare quale diritto soggettivo ed invece laddove assume quest'ultima apparenza – nella versione del diritto alla remunerazione, ad esempio, non è diritto sociale (p. 756).

la funzione del concetto giuridico di risparmio sopra espresso, non essendo dubbio che le ipotesi esemplificate dalla norma corrispondano sempre a bisogni primari del cittadino (in termini di certezza, stabilità e sicurezza nel veicolare i capitali verso tali beni)³¹.

La dimensione sociale del risparmio si sostanzia quindi nella componente programmatica della disposizione, in armonia, come di seguito spiegato, alle finalità, ancora pienamente valide e attuali, dell'orizzonte economico descritto dall'art. 41 Cost. e rafforza, infine, l'incidenza della tutela rispetto alla regolazione del credito.

Si ritorna, a conclusione di questa analisi, al significato da attribuire alla disciplina e al controllo dell'esercizio del credito rispetto alle misure di tutela che la Repubblica deve garantire ai risparmiatori³².

L'art. 47 non si esaurisce nella mera enunciazione di un valore economico, declinato in un impegno programmatico per il legislatore o in un'aspettativa sociale, comunque intesa, bensì si completa solamente se vi si riconosce una valenza precettiva verso un pieno diritto al risparmio e alle garanzie che lo Stato deve assicurare a concreti interessi funzionalizzati nell'accumulo di risorse.

Questo è di certo uno degli aspetti meno approfonditi, come dimostra la scarsa attenzione riservata dalla elaborazione scientifica alla figura del risparmiatore, rispetto ad esempio a quella del consumatore. Ciò stupisce anche perché la nostra Carta è una delle poche che a livello europeo preveda un esplicito riconoscimento alla tutela del risparmio.

La proposta di una componente anche precettiva della norma trova del resto fondamento anche dalla complessiva intellaiatura dell'ordito costituzionale. L'inserimento del risparmio esteso anche ad una dimensione soggettiva, chiarisce il significato che si intende ricostruire: esso vive nell'ambito della sovranità,

³¹ Nel dibattito della dottrina costituzionalistica, i diritti sociali vengono identificati con la pretesa nei confronti dello Stato (V.M. CAFERRA, *Diritti della persona e Stato sociale*, Bologna, Zanichelli, 1987); come analiticamente chiarito, il dibattito approda a «diritti finanziariamente condizionati, collegati ad una scelta dell'autorità, il che vale a sottrarre loro i caratteri propri del diritto soggettivo – e in particolare i poteri nei confronti dei terzi e l'azionabilità in giudizio – sconfinando, quindi, in una dimensione prettamente politica, di attuazione del precetto, di relazione tra effettività e validità»; L.R. PERFETTI, *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in *Dir. pubbl.*, 2013, 1, p. 87.

³² In altri termini, nell'accezione funzionale che si è descritta, la tutela del risparmio non può che ravvisarsi innanzitutto in quello che è il pilastro del sistema dei pagamenti, vale a dire la raccolta dei depositi bancari: la tutela dei depositi, quale espressione di un rapporto riequilibrato tra risparmio e credito, conduce quindi alla disciplina e al controllo dell'impiego della liquidità raccolta da parte delle imprese bancarie.

fonda l'autorità ma non è da essa accordata³³. In quanto diritto, importa obblighi e divieti in capo a terzi, va garantito in ragione di un contenuto minimo (inteso nella espressione funzionale descritta) e va tutelato in forza di un controllo che è riservato al credito.

Occorre tuttavia distinguere i due profili soggettivi del risparmio: mentre la soddisfazione delle pretese sociali richiama l'organizzarsi dei pubblici poteri per dare loro una risposta nel conseguire quella specifica forma di risparmio (non posseduta e difficilmente raggiungibile senza uno specifico intervento pubblico), la situazione che si riflette nella posizione del risparmiatore, nel senso di colui che dispone già delle risorse che vuole proteggere, rimanda ad un diritto fondamentale con il conseguente corredo di soluzioni sul versante dell'azionabilità per una piena tutela³⁴.

E dunque, secondo quest'ultima dimensione, il risparmio prima ancora che correlato alle disposizioni che compongono il modello economico costituzionale, deve essere ricondotto all'art. 2 Cost., alla stregua dei diritti *riconosciuti* al momento del costituirsi dell'ordinamento.

4. Risparmio, mercato economico e utilità sociale

Dopo aver prospettato una ricalibratura del concetto giuridico di risparmio, attraverso un criterio funzionale che possa graduare una tutela in relazione all'individuazione - funzionalmente orientata - dell'attività di impiego delle risorse (risparmio / investimento / speculazione) ed aver colto nella struttura dell'art. 47 Cost., un principio costituzionale che si declina in una componente valoriale, sociale e precettiva in relazione alle politiche di gestione del credito,

³³ La matrice dogmatica si rinviene in quelle costruzioni che spiegano e orientano la individuazione delle posizioni soggettive differenziandosi dalla tradizionale idea di sovranità statale: così «l'appartenenza al popolo della sovranità conferma che il *nomos* fondamentale dell'autorità, la sovranità appunto, continui ad essere il fondamento del potere dell'autorità e, tuttavia, questa non appartiene né allo Stato né all'ordinamento, né alla persona giuridica che ipostatizza l'autorità, né al prodotto dei suoi comandi normativi, né al soggetto né all'oggettività delle sue regole: essa spetta alle persone»; L.R. PERFETTI, *Sull'ordine giuridico della società e la sovranità*, in *Scritti per Luigi Lombardi Vallauri*, Padova, Cedam, 2016, p. 1163. Ed ancora: «una volta che si sia smentita – come avviene testualmente nell'art. 1 Cost. – l'idea che la sovranità spetti allo Stato, i diritti sociali sono porzioni della sovranità delle persone che non si distribuiscono lungo la linea dell'esercizio *nelle forme e nei limiti della Costituzione* ma che si trattengono nella sovranità individuale, come tipico dei diritti fondamentali – art. 2 Cost. – che sono riconosciuti e non accordati dall'ordinamento nel momento in cui esso si costituisce»; L.R. PERFETTI, *I diritti sociali*, cit., pp. 105 ss.

³⁴ *Contra*, chi sostiene espressamente che la tutela del risparmio «corrisponde più a un programma di politica economica che non a un dovere giuridico in qualche modo azionabile»; F. CUOCOLO, *Risparmio e credito nella Costituzione italiana*, cit., p. 332.

occorre verificare i risvolti di tali argomentazioni nell'attuale sistema bancario e più in generale nel mantenimento delle regole del libero mercato, secondo le disposizioni dell'art. 41 Cost.³⁵.

Le disposizioni costituzionali dedicate ai principi di politica economica risentono, come noto, dell'ispirazione di principi tra loro contrapposti, volti da un lato a garantire la libertà economica privata (nella tradizione individualista del costituzionalismo liberale) e dall'altro a prevedere l'intervento pubblico con finalità solidaristiche ed egalarie (ispirate, sia pure nelle rispettive diversità, dal pensiero sociale cattolico e da quello marxista)³⁶.

Sulla scia di un'operazione ermeneutica di aggiornamento della Costituzione³⁷, è stata maggiormente condivisa la necessità di adattare i principi economici al contesto fattuale (*il mercato*), declinando i medesimi sulla base della teoria

³⁵ Non è certo questa la sede per concepire anche in termini riassuntivi il dibattito che si è sviluppato sull'art. 41 Cost e sui rapporti sistematici con le restanti norme della Costituzione economica, sicché si rinvia per l'analisi delle differenti posizioni dottrinarie, per l'evoluzione giurisprudenziale e per le conclusioni che sorreggono le brevi considerazioni che seguono nel testo a L.R. PERFETTI, *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, Padova, Cedam, 2001, specialmente cap III.

³⁶ Anche l'art. 41 Cost risente evidentemente di questa impostazione, tanto da essere qualificata come norma «anfibia», vale a dire suscettibile cioè di essere sviluppata in chiave legislativa in due direzioni opposte; E. CHELI, *Libertà e limiti all'iniziativa economica privata nella giurisprudenza della Corte Costituzionale e nella dottrina*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1960, pp. 260 ss.

³⁷ Stimolata anche dalla convinzione, autorevolmente supportata, che nella discussione in sede costituente la relazione tra libertà dei privati e disciplina pubblicistica dell'attività economica fosse affidata prevalentemente ad un bilanciamento delle ragioni politiche e culturali contrapposte più che al raggiungimento di specifici programmi economici; G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quad cost.*, 1992, p. 7; e ancor prima, A. BERTOLINI, *L'attività economica, funzioni e forme organizzative del lavoro*, in *Commentario alla Costituzione italiana*, a cura di P. Calamandrei, A. Levi, Firenze, Barera Editore, 1950, p. 407. A sostegno della attualità dell'art. 41 Cost, viene tuttavia sostenuto come «si può discutere se i Costituenti conoscessero compiutamente le teorie economiche. Ma non si può dubitare che essi fossero ben convinti che, nell'interesse generale, le diseguaglianze economiche dovessero essere riequilibrare in modo da garantire a tutti l'effettivo godimento dei diritti previsti dalla Costituzione: quali il diritto al lavoro, a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato, a una tutela in caso di disoccupazione, malattia o vecchiaia. Né si può dubitare che essi fossero consapevoli che un'economia di mercato, lasciata libera di sviluppare le sue dinamiche distributive, tende ad aumentare più che a riequilibrare le diseguaglianze, precludendo così a molti l'effettivo godimento di quei diritti costituzionalmente sanciti. Da questa consapevolezza nasce l'art. 41, che esprime la volontà di mantenere l'Italia in un'economia di mercato, ma impone allo Stato d'intervenire quando il mercato produca risultati contrastanti con l'utilità sociale, vale a dire con l'utilità comune, che non è l'utilità di una sola parte della società. Impone cioè una politica economica che dia attuazione al compito, assegnato alla Repubblica dall'art. 3, comma 2, Cost., di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto l'eguaglianza e la libertà dei cittadini»; E. GLIOZZI, *La distribuzione delle ricchezze e l'utilità sociale: l'importanza dell'art. 41 della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2016, pp. 786-787.

della efficienza dei mercati concorrenziali, assunta come predominante in riferimento anche ai principi imposti dal Trattato sull'Unione europea³⁸.

L'orizzonte economico relativo alle imprese ed ai mercati è delineato, come risaputo dall'art. 41 Cost., il quale, assieme alle altre disposizioni che compongono la c.d. Costituzione economica, risente di queste influenze interpretative³⁹.

Sicché il raccordo con la teoria dell'efficienza del mercato ed il corollario della libertà della concorrenza (vale a dire la libertà del mercato) sarebbe l'unica interpretazione adatta a garantire, nella cornice costituzionale, il raggiungimento di un equilibrio del sistema economico, accantonando la funzionalizzazione o il limite negativo che la disposizione indica nell'«utilità sociale»⁴⁰.

Tuttavia, come si è attentamente osservato, la lettura si risolve in una forzatura del contenuto espresso nell'art. 41 Cost, quando la norma stabilisce che l'iniziativa economica privata pur essendo libera non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, non si esprime altro che «la consapevolezza che un libero mercato concorrenziale, lasciato a se stesso, può portare a risultati che contrastano con l'utilità sociale», per cui la disposizione costituzionale si risolve in una «visione del funzionamento del mercato diversa da quella descritta dalla teoria del mercato efficiente»⁴¹.

Ma la vera questione non è tanto nella ricerca di un'interpretazione autentica della norma, quanto nella verifica se tale originaria teorizzazione rivesta ancora, specialmente dopo la crisi finanziaria globale, una sua utilità sistemica.

³⁸ In termini critici, e qui condivisi, viene sostenuto come «non possiamo aspettarci che lo schema contenuto dall'art. 41 esprima una regola univoca e ben definita» perché in esso è racchiuso un principio e non una regola e «il principio costituzionale non si impone alla realtà, come la volontà sovrana del legislatore, ma ne accompagna il corso operando dall'interno»; M. RAMAJOLI, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 della Costituzione*, in *Dir. amm.*, 2008, p. 122.

³⁹ Non è questa la sede per dare conto di un serrato dibattito antecedente alla modifica del Titolo V della Costituzione, sull'ambito di copertura dell'art. 41 Cost. rispetto al principio di libertà della concorrenza, a cui si rinvia, anche in relazione alla bibliografia, G.C. SPATTINI, *Poteri pubblici dopo la privatizzazione*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 84 ss.

⁴⁰ La formula elastica di tale principio viene valorizzata da chi non segue il parametro della indeterminatezza contenutistico, ma ne assume l'importanza nella capacità di assorbire il reale; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, Cedam, 1983, pp. 79 ss.; più recentemente, chi rileva come l'attività economica sancita nell'art. 41 Cost, comprensiva non solo dell'iniziativa ma anche dell'esercizio, incontra un limite posto a «protezione delle libertà, tipica dei diritti fondamentali, e la realizzazione della dignità umana, propria dei diritti sociali»; a L.R. PERFETTI, *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, cit., p. 190, nota 39.

⁴¹ Più precisamente, la norma propone un modello di gestione economica mista, ispirata semmai a criteri keynesiani, per cui il buon funzionamento di un mercato è possibile in presenza di un intervento statale al fine di evitare alterazioni nel funzionamento che determinino ingenti costi sociali; M. GIAMPIERETTI, (*sub*) art. 4, cit., p. 482.

Se la teoria che ha predominato in questi ultimi venti anni ha mostrato seri limiti nell'ideale di un mercato concorrenziale efficiente, perseguito ampliando la libertà dei mercati ed eliminando ogni tipologia di vincolo che ne ostacola l'esercizio, occorre procedere ad un riequilibrio delle fondamenta del mercato economico⁴². Per tale ragione, è necessario riposizionare il concetto di «utilità sociale» espresso dalla disposizione costituzionale e comprendere le problematiche connesse alla centralità da attribuire al significato della nozione. E la concezione economica presupposta da questa norma, che accoglie una concezione di tipo keynesiano, prevede la possibilità di fallimenti del mercato e la conseguente necessità di interventi statali: sicché per la nostra Costituzione, l'iniziativa economica privata si svolge in contrasto con l'utilità sociale ogniqualvolta produce un risultato fallimentare, così come è accaduto seguendo le previsioni formulate dalla teoria del mercato concorrenziale efficiente, in conseguenza di una programmazione non attenta nei processi di liberalizzazione dei settori economici⁴³.

Indubbiamente di fronte alla profonda trasformazione dei mercati finanziari, ai processi di internazionalizzazione e concentrazione bancaria, la creazione di un mercato aperto e concorrenziale appare ancora oggi come la migliore risposta di governo dei processi di crescita.

Tuttavia dopo il fallimento a settembre 2008 della banca d'affari americana *Lehman Brothers*, si è avviata una sorta di chiusura di quella parabola iniziata nell'ultimo decennio del secolo scorso contraddistinta da una spinta verso la liberalizzazione dell'attività delle banche contestualmente alla deregolamentazione generale dei mercati finanziari. Tali scelte, del resto, si diramavano come raggi del pensiero dominate rappresentato dalla teoria economica, elaborata nell'ambito della scuola del libero mercato di Chicago, nota come teoria dei mercati finanziari efficienti⁴⁴.

⁴² Sulla egemonia rappresentata dal principio di libera concorrenza nel contesto economico europeo, W. SAUTER, *Competition Law and Industrial Policy in the EU*, Oxford, Clarendon Press, 1997.

⁴³ Il richiamo è a quelle posizioni ermeneutiche che nel rappresentare lo statuto dell'iniziativa economica privata libera vietano alla stessa di porsi in contrasto con l'utilità sociale opponendo dunque un limite negativo all'autonomia dei privati: M. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro*, Milano, Giuffrè, 1956, p. 164; G. OPPO, *La privatizzazione dell'impresa pubblica: profili societari*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1994, I, p. 771; C. ESPOSITO, *Note esegetiche sull'art. 41 della Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1954, p. 184.

⁴⁴ La scuola di Chicago, come noto, sostiene l'autosufficienza di mercati perfettamente concorrenziali e nega la necessità di un intervento esterno in forza di regole di comportamento che portano spontaneamente a un ordine (o, come dicono gli economisti, a un equilibrio) che è il migliore o il meno peggio che la società possa desiderare, garantendo stabilità del sistema economico, ottima allocazione delle risorse e assenza di disoccupazione involontaria; il riferimento è soprattutto alle tesi esposte da M. FRIEDMAN, *The role of Monetary Policy*, in *American Economic Review*, 1967, pp. 1 ss.; ed ancora ID., *Capitalismo e libertà*, ed. it., Pordenone, Edizioni Studio Tesi,

L'autoregolazione riconosciuta al libero mercato finanziario avrebbe quindi, secondo la declinazione della teoria di stampo neoliberalista, fornito sempre la migliore stima possibile dei titoli trattati, scongiurando bolle speculative (per cui l'incremento incontrollato del prezzo di un titolo determinerebbe una immediata vendita del medesimo determinando così una rapida discesa del prezzo verso il corretto valore di mercato)⁴⁵.

In termini assiomatici, quindi, la negazione di bolle speculative all'interno dei mercati finanziari porterebbe questi ultimi ad una stabilità, *ergo* la partecipazione delle banche a quei mercati non arrecherebbe alcun rischio eccessivo⁴⁶.

Fino al 2008 la politica finanziaria degli Stati è stata giustificata con queste idee, per poi scontrarsi con la dura realtà della crisi e dell'inaffidabilità della teoria dell'efficienza dei mercati finanziari⁴⁷: in altri termini, la *mano invisibile* del mercato, è apparsa inidonea a prevenire i recenti accadimenti finanziari, sicché risulta necessaria una diversa comparazione degli interessi coinvolti.

Una siffatta ricostruzione, seppur breve, ci permette di cogliere un ulteriore raccordo con l'oggetto di indagine. È possibile dunque sin d'ora anticipare quanto più diffusamente spiegato in seguito, vale a dire che il modello espresso dall'art. 41 Cost. mantiene ancora una valenza attuale e fondamentale per gli indirizzi di politica economica. Difatti, esemplificando, una legge che liberalizzi i mercati finanziari sul presupposto che il rischio sistemico non esista o sia co-

1987, dove si afferma che «l'esistenza di un libero mercato naturalmente non elimina il bisogno di un governo. Al contrario, il governo è essenziale sia come foro per la fissazione delle regole del gioco, sia come arbitro per l'interpretazione delle regole stesse per imporne il rispetto. Il merito del mercato è quello di ridurre enormemente il numero delle questioni che devono essere decise per via politica, e quindi di ridurre al minimo l'area di diretto intervento del governo nel gioco»; si veda altresì R. COOTER, U. MATTEI, P.G. MONATERI, R. PARDOLESI, T. ULEN, *Il mercato delle regole. Analisi economica del diritto civile*, vol. I, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 26 e ss.

⁴⁵ L'ascesa e la caduta della teoria dei mercati finanziari efficienti sono analizzate con chiarezza in J. QUIGGIN, *Zombie economics. Le idee fantasma da cui liberarsi*, Milano, Bocconi editore, 2012, p. 91 ss.; C. CROUCH, *Il potere dei giganti*, Bari, Editori Laterza, 2011, pp. 35 ss.; J.P. FITOUSSI, *Il teorema del lampione*, Torino, Einaudi, 2013, pp. 13 ss.

⁴⁶ Per una negazione del mercato come *locus naturalis*, concepito invece come spazio artificiale retto dalla tecnica del diritto, N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Bari, Editori Laterza, 2003, per il quale: «Il pensiero unico – l'ideologia liberista, in cui paino trovarsi concordi destra e sinistra – occulta l'intrinseca politicità di ogni assetto economico, e contrabbanda per legge “naturale”, neutra oggettiva imparziale, ciò che propriamente è risultato di una decisione. Soltanto questo smascheramento può restituire alla politica la passione delle idee e la responsabilità delle scelte» (p. XIII).

⁴⁷ Come visto invece la crisi è stata innescata negli Stati Uniti proprio da una bolla speculativa sui prezzi degli immobili e degli strumenti finanziari ed agevolata dal nuovo modo di operare delle banche dopo la liberalizzazione della loro attività.; M. ONADO, *I nodi al pettine. La crisi finanziaria e le regole non scritte*, Roma-Bari, Laterza, 2009, pp. 151 ss.; J. STIGLITZ, *Bancarotta. L'economia globale in caduta libera*, Torino, Einaudi, 2010, pp. 6 ss.

munque scarsamente probabile si pone, per le ragioni appena esposte, in contrasto con il mantenimento dell'utilità sociale, così come accaduto ad opera della nostra legge bancaria nel consentire agli istituti di operare come banche universali, esercitando ogni attività d'investimento finanziario (art. 10 comma 3 t.u.b.).

5. Tutela del risparmio e banca universale

Tra gli ambiti di influenza dei principi economici analizzati, quello che qui maggiormente interessa – dopo averne dimostrato le interrelazioni con la tutela del risparmio – è certamente il settore bancario.

Come noto la disciplina degli istituti bancari, mantenendo sempre una centralità nevralgica nel sistema economico di mercato, è lentamente transitata da un sistema accentrato e sottoposto alla vigilanza della Banca d'Italia (in applicazione alla legge bancaria degli anni '30) ad un mercato unico concorrenziale, su impulso della disciplina comunitaria⁴⁸.

Per un lungo periodo di tempo, la situazione nazionale è stata caratterizzata da un sistema inadeguato di controlli, connesso ad un deficitario coordinamento degli interventi delle Autorità che, a cascata, finiva per assicurare una tenue tutela del risparmiatore (in un generale contesto di incertezza informativa sui rischi connessi con gli operatori finanziari)⁴⁹.

Solamente con la legge n. 262 del 2005 «Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari» (poi integrata e modificata dal d.lgs. n. 303 del 2006) si perviene ad un intervento più generale (di modifica dei vari t.u.b., t.u.f. e c.c.) per approntare un rafforzamento del livello di garanzia per il risparmiatore, mediante la previsione di regole rivolte, tuttavia, prevalentemente alla *governance* societaria e all'operatività finanziaria (controllo sull'operato del *management* all'interno del Cda; rafforzamento delle società di revisione rispetto alla controllata, ed altre misure tecniche)⁵⁰.

Nei successivi commenti alla legge, accanto a valutazioni positive per la

⁴⁸ Il riferimento è al d.p.r. n. 350 del 1985 e al d.lgs. n. 481 del 1995, attuativi dei principi di derivazione comunitaria per la realizzazione di un sistema concorrenziale del settore bancario, nonché al d.lgs. n. 385 del 1993 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, t.u.b.) che ha riordinato l'intero sistema assieme al d.lgs. n. 58 del 1998 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, t.u.f.) per la libera circolazione dei servizi finanziari.

⁴⁹ G. CERRINA FERONI, *Introduzione*, cit., p. 4.

⁵⁰ Tra le molte opere di commento, *La nuova legge sul risparmio. Profili societari, assetti istituzionali e tutela degli investitori*, a cura di F. Capriglione, Padova, Cedam, 2006; *La tutela del risparmio*, a cura di A. Nigro, V. Santoro, Torino, Giappichelli, 2007.

reazione legislativa agli scandali finanziari precedenti⁵¹, non sono mancate forti critiche su alcuni aspetti ancora inespressi o non pienamente chiariti: segnatamente si evidenzia l'assenza di un disegno organico sicché si annoverano numerose incertezze del sistema così delineato⁵², non risultando comunque convincenti gli strumenti posti a tutela del risparmio, sia per la genericità e disomogeneità delle disposizioni dedicate alla tutela⁵³, per una insoddisfacente disciplina sul conflitto di interesse nelle operazioni tra banche e amministratori, ed ancora per la scarsa completezza nella previsione di una *class action*⁵⁴.

Permane quindi la convinzione, confermata dal drammatico scenario apertosi dopo la legge del 2005 con la crisi del 2008, che la ricerca di soluzioni si sia rivelata inadeguata tanto nel rafforzamento delle tutele a presidio del risparmio, quanto nel perseguire una maggiore stabilità al sistema finanziario globale⁵⁵.

Come oramai acclarato, la crisi avviata con i mutui *subprime*, i rischi connessi degli strumenti finanziari *derivati*, il disfacimento di banche d'affari d'Oltreoceano hanno contribuito a produrre un effetto domino sui mercati domestici, mostrando i pericoli di propagazione in un sistema sempre più integrato di interconnessioni bancarie. Dopo la globalizzazione del mercato finanziario, ogni crisi non viene più contenuta soltanto tra le banche di un dato paese, ma si estende inevitabilmente a tutte le banche che, operando su quel mercato (c.d. rischio sistemico) compresi evidentemente gli istituti di credito italiani.

Dunque, non va sottovalutata l'intensità degli effetti provocati da un tracollo del sistema bancario nei confronti della società: la gravità della crisi può implicare la paralisi del sistema dei pagamenti, con ogni prevedibile conseguenza

⁵¹ Tra i meriti vengono individuati il coordinamento rafforzato tra le singole Autorità di vigilanza (V. DE LUCA, *Lo spazio regolatorio delle autorità indipendenti tra principi di buona regolazione e garanzie procedurali*, in *Disciplina dei mercati finanziari e tutela del risparmio*, a cura di F.S. Martorano, V. De Luca, Milano, Giuffrè, 2008, p. 322), il rafforzamento delle responsabilità in capo agli amministratori per l'ipotesi di dichiarazioni non veritiere (S. MICOSI, *Cose buone e cose da sistemare nella legge sul risparmio*, in *La legge per la tutela del risparmio*, a cura di P. Abbadessa, F. Cesarini, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 267 ss.), l'adozione di uno statuto dei risparmiatori e degli investitori nonché la previsione di un codice di comportamento degli operatori finanziari (G. SCARSELLI, (*sub*) art. 27, in *La tutela del risparmio*, cit., pp. 462 ss.).

⁵² Tra i commenti più severi, si è valutato l'operato del legislatore farraginoso, poco tecnico e molto politico, in gran parte affidato a deleghe governative; G. ROSSI, *La legge sulla tutela del risparmio e il degrado della tecnica legislativa*, in *Riv. società*, 2006, 1, pp. 1 ss.

⁵³ G. FERRARINI, P. GIUDICI, *La legge sul risparmio ovvero un pout-pourri della corporate governance*, in *Riv. società*, 2006, 4, pp. 573 ss.

⁵⁴ Per un inquadramento del tema sia consentito rimandare a A. CLINI, L. R. PERFETTI, *Class action, interessi diffusi, legittimazione a ricorrere degli enti territoriali nella prospettiva dello statuto costituzionale del cittadino e delle autonomie locali*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, p. 1435.

⁵⁵ Per una recente analisi, S. AMOROSINO, *I modelli ricostruttivi dell'ordinamento amministrativo delle banche: dal mercato "chiuso" alla "regulation" unica europea*, in *Banca borsa e titoli di credito*, 2016, pp. 391 ss.

sulle famiglie e sulle imprese private della liquidità depositata nei propri conti correnti.

Questi rapidi tratti delineano un panorama apocalittico incombente, che può essere scongiurato, sempre con valutazioni prognostiche, valorizzando, come si è cercato di spiegare nei paragrafi precedenti, un rafforzamento, per certi versi inedito, del principio di tutela del risparmio ed al contempo cercando di intervenire, in conformità ai valori prefissati, verso una regolazione del sistema bancario che assicuri (o meglio si riappropri) di regole non emendabili.

L'insolvenza che ha colpito le banche durante l'ultima grande crisi non solo è dilagata rapidamente dagli Stati Uniti all'Europa, mostrando come le operazioni altamente speculative di una sola banca possono mettere a rischio la stabilità di tutto il sistema, e che lo sbilanciamento verso operazioni finanziarie puramente speculative determina un alto rischio verso l'erogazione dei servizi tradizionali legati alla tutela del risparmio (con il conseguente intervento statale di *salvataggio*, redistribuito come costo della collettività).

Certamente, come acutamente osservato, in un mercato globalizzato e con interessi finanziari consolidati non è semplice prospettare un «ritorno bancario», ma probabilmente ripensare le regole della impresa bancaria è di certo meno gravoso che «continuare a discutere su standard finanziari di difficile applicazione, di inevitabile elusione quando non graditi o addirittura impraticabili a livello imprenditoriale, e in ogni caso notevolmente costosi nella gestione aziendale»⁵⁶.

La crisi finanziaria ha mostrato difatti la debolezza non solo degli auspicati benefici, sotto il profilo pratico, ma dell'intera teorizzazione economica che ne aveva celebrato l'utilità per il sistema bancario. Sulla spinta di tali prospettive, difatti, nell'ultimo decennio del secolo scorso, in Europa e negli Stati Uniti i legislatori hanno eliminato gli ultimi ostacoli alla creazione, sul modello tedesco, della banca universale⁵⁷: l'intento allora perseguito era di consentire alle banche di svolgere liberamente ogni attività finanziaria proprio per rafforzare la stabilità

⁵⁶ E quindi la migliore soluzione oggi adottabile è ritornare dall'oggetto «universale» al soggetto banca, intermediando direttamente il risparmio con il credito: F. MERUSI, *Contro la banca universale e la contabilità di Stato bancaria*, in *Diritto della banca e del mercato fin.*, 2012, 1, p. 39.

⁵⁷ Si tratta di una configurazione soggettiva che porta la banca a svolgere «ogni attività bancaria e finanziaria, a breve e a lungo termine, tradizionale o innovativa, prevedendone peraltro un "surrogato", il c.d. gruppo polifunzionale, cioè un gruppo di società dominate da una società *holding* che, nel loro insieme, perseguono le finalità di una banca universale»: F. MERUSI, *Stato e mercato: convergenze e divergenze nei diritti amministrativi in Europa*, in AA.VV., *La convergenza dei diritti amministrativi in Europa* (Atti dell'incontro di studio svoltosi a Roma, Palazzo Spada, 13 giugno 2000), Milano, Giuffrè, 2002, 37.

del sistema bancario, mediante l'opportunità di realizzare, da un lato, nuovi profitti in un settore allora in grande sviluppo e, dall'altro, di avviare nuove concentrazioni necessarie per creare banche e gruppi bancari di grandi dimensioni in grado di sostenere la concorrenza a livello mondiale.

Serve invece riaffermare per gli istituti di credito un principio di separazione delle attività di investimento rispetto alla raccolta e gestione del risparmio: in altri termini, a far sì che i rami di una banca dedicati alla speculazione finanziaria possano, in caso di insolvenza, essere lasciati al loro destino, senza che ciò pregiudichi l'erogazione dei servizi bancari tradizionali e senza che si debba perciò ricorrere a massicci salvataggi fatti con denaro pubblico⁵⁸.

6. Risparmio e contesto europeo

Occorre infine relazionare il tenore dell'art. 47 Cost. al rinnovato contesto europeo, caratterizzato per un verso dalla introduzione del principio di concorrenza e per altro verso dall'annullamento della sovranità monetaria nazionale⁵⁹.

La maggior parte delle analisi sin qui richiamate sul quadro costituzionale, dimostrano l'esistenza di un collegamento indissolubile tra risparmio, credito e moneta.

Le conseguenze di questo *abbraccio* economico portano, in modo più o meno espresso, a ritagliare uno spazio di risulta per le discipline sul risparmio, rispetto alla preminente necessità di assicurare una stabilità dei prezzi ed un corretto funzionamento del mercato.

Il tentativo proposto di riequilibrare questo assetto muove dalla convinzione che non pochi sono gli interessi sistemici prevalenti, che finiscono per

⁵⁸ Nel Regno Unito, ad esempio, nel dicembre 2013 è entrato in vigore il *Banking Reform Act*, con l'intento di sottrarre i clienti dalle perdite accumulate dalla banca, mediante l'imposizione di una separazione (un *ring-fence*) tra le attività al dettaglio (depositi e prestiti) e le attività di investimento, rafforzato dal divieto di finanziare gli investimenti con i depositi raccolti affidato al controllo di una nuova autorità di vigilanza (*Prudential Regulation Authority*).

Negli Stati Uniti, invece, già la sec. 619 del *Dodd-Frank Act* del 2010 vietava alle banche che raccolgono depositi di impegnarsi nel *proprietary trade* e in finanziamenti a *hedge funds* o a fondi di *private equity*, delegando poi a cinque autorità di vigilanza il compito di articolare questa disposizione nota come la *Volcker rule*, ulteriormente rafforzata nel 2013; v. E. GLIOZZI, *La tutela del risparmio e la banca universale*, in *Giur. comm.*, 2015, pp. 466 ss.

⁵⁹ In generale, l'allargamento e la liberalizzazione dei mercati, le privatizzazioni, la *deregulation*, la stabilità finanziaria, l'equilibrio monetario, la crescita economica derivano tutti da un processo materiale che ha progressivamente ridotto la sovranità economica degli Stati e aggravato la crisi endogena delle costituzioni "keynesiane", sicché «il nucleo fondante di tali regole non è politicamente controllabile a nessun livello né in alcun modo influenzabile dai pubblici poteri»; G. DI PLINIO, *Il risparmio nella Costituzione economica europea*, cit., p. 272; temi affrontati diffusamente in A. PREDIERI, *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, Giappichelli, 1998.

sbilanciare il rapporto della triade risparmio, credito, moneta, sicché la tutela del primo assume intensità sempre più diluite.

Difatti, le politiche di tutela del risparmio a livello comunitario rappresentano in gran parte una proiezione indiretta dell'elaborazione prevalente riservata a strumenti rivolti al controllo dell'inflazione⁶⁰. Non sfugge, sotto il profilo economico, come le politiche antinflazionistiche sono pur sempre strumentali al più ampio obiettivo di mantenimento della stabilità dei prezzi affidati alla Banca centrale europea (art. 127 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, *ex* art. 105 del Trattato Ce) i quali, come noto, per la loro natura instabile, comportano anche iniziative di segno opposto, volte a scongiurare fenomeni di deflazione⁶¹.

Ma la questione – di natura giuridica – che qui preme sollevare concerne il più ampio tema delle materie attribuite alla regolazione comunitaria e, segnatamente, ci si domanda se il fascio di attribuzioni comprenda oltre le politiche monetarie e più recentemente quelle del credito⁶², anche la tutela del risparmio.

Se si dovesse seguire la linea interpretativa, finora analizzata nei vari contesti interno e sovranazionale, l'accezione *monetarista* del risparmio farebbe confluire di certo la relativa disciplina come corollario e risultante degli interventi di

⁶⁰ Le politiche antiinflazionistiche, che si realizzano attraverso gli strumenti tradizionali della determinazione del tasso ufficiale di sconto, della manovra quantitativa della moneta e della fissazione del saggio delle riserve obbligatorie, sono oramai gestite direttamente dalle istituzioni comunitarie all'interno del più generale intervento della crescita del mercato unico e della stabilità monetaria e finanziaria (si pensi al controllo della liquidità monetaria gestito dalle istituzioni di Francoforte, dalla BCE e dal Sistema europeo delle Banche centrali, SEBC). Gli effetti delle centralizzazioni di tali politiche ha portato ad un controllo delle procedure di bilancio dei singoli Stati membri e restrizioni delle misure di indebitamento (c.d. condizionamento finanziario): negli ultimi anni si è assistito quindi ad un blocco al tradizionale finanziamento della spesa pubblica facendo ricorso al debito e alle manovre monetarie, per perseguire, attraverso il controllo europeo della liquidità e dell'inflazione, un equilibrio di bilancio attraverso il quale le politiche europee tentano di garantire un ambiente economico più sicuro per il risparmio delle famiglie; D. SICLARI, *Crisi dei mercati finanziari, vigilanza, regolamentazione*, in *Riv. trim. dir. publ.*, 2009, 1, pp. 45 ss.

⁶¹ Come osservato, il compito statutario della Banca centrale europea non si limita a scongiurare spirali inflazionistiche, ma richiede di combattere altrettanto tenacemente i fenomeni di deflazione: «poiché questa disincentiva gli investimenti e produce disoccupazione su larga scala: il che non risponde all'obiettivo della piena occupazione che l'art. 3 c. 3 del Trattato sull'Unione europea pone all'Unione stessa. La deflazione poi, producendo disoccupazione, non incoraggia certamente la formazione del risparmio e tanto meno tutela l'esistenza dignitosa dei lavoratori dipendenti» (in questi termini E. GLIOZZI, *La tutela del risparmio*, cit, pp. 474 ss.)

⁶² Le esigenze di uniformare le discipline in materia di vigilanza prudenziale e di prevenzione del *moral hazard* per attenuare i rischi delle crisi bancarie, sono confluite nelle misure regolatorie riassunte nella c.d. Unione Bancaria, articolata su tre ambiti: il Meccanismo di vigilanza unico (Reg. UE n. 1024 del 2013, SSM *Single Supervisory Mechanism*), il Meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie (Direttiva n. 2014/59/UE, BRRD *Bank Recovery and Resolution Directive*) e un nuovo sistema di garanzia dei depositi (Direttiva n. 2014/49/UE, DGS *Deposit Guarantee Scheme*); in tema, F. CAPRIGLIONE, *L'Unione bancaria europea. Una sfida per un'Europa*, Milano, Giuffrè, 2013.

regolazione del credito e della moneta.

Ma quanto si è cercato di dimostrare porta ad un'emersione di caratteristiche proprie poste alle radici giuridiche del concetto di risparmio che mal si conciliano, come cercheremo di spiegare, con le forme di limitazione della sovranità nazionale dell'art. 11 Cost., attuate per il settore della moneta e del credito.

Come già ricordato, gli interessi economici volti a scongiurare e superare i periodi di crisi dell'eurozona spingono verso un sistema di regole sempre più uniformi e, quindi, accentrato a livello europeo⁶³.

Se quanto sin qui affermato mantiene un percorso logico conseguente, seppure presentato con grandi semplificazioni, è dunque necessario domandarsi se la tutela del risparmio sancita nei termini dell'art. 47 Cost. rientri o meno nella disponibilità delle limitazioni acconsentibili⁶⁴.

Nel contesto dell'UE, non solo non si è percepita alcuna reazione premiale a favore del risparmio⁶⁵, ma nell'ottica di una stretta interconnessione con la moneta ed il credito, anche il risparmio si conferma destinato, anche a livello comunitario, a seguire la scia di accorpamento, con la conseguenza di attenuare ogni valenza riscontrabile nell'art. 47 Cost. in assenza di un'analoga disposizione a livello comunitario⁶⁶.

La fisionomia economico-finanziaria dell'UE sta mutando nella ricerca di soluzioni che possano superare la crisi dell'eurozona: l'allargamento delle funzioni conferite a livello europeo, in cui oltre alle competenze in materia di moneta, dal 2013, è stata acquisita dalla Bce anche un'attività di vigilanza sul comparto bancario, perseguono l'intento di assicurare una regolazione più uniforme e superare la frammentazione delle forme di vigilanza presenti nei singoli Stati

⁶³ La crisi dei mutui *subprime* si è riverberata sull'intera eurozona dove in un contesto di bassa crescita economica, di squilibri dei conti pubblici e di incremento dei crediti deteriorati nei bilanci delle banche, si è dato avvio ad un sistema europeo di vigilanza unica sul comparto bancario (2014) e all'introduzione di normative di settore, a cominciare dal *Bail-in (Bank Recovery and Resolution)*, 2014), per disciplinare, in luogo di interventi pubblici, forme di salvataggio interne

⁶⁴ Mantengono una loro attualità insegnamenti pur risalenti secondo cui ogni reazione a questi imperativi economici porta a situazioni differenziate di crisi economica ed il percorso per fronteggiare questi processi passa per l'UE o come risposta necessitata (G. GUARINO, *Pubblico e privato nell'economia. La sovranità tra Costituzione e istituzioni comunitarie*, in *Quaderni cost.*, 1992) o come migliore difesa degli Stati membri contro i rischi della globalizzazione (J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Milano, Feltrinelli, 2002).

⁶⁵ G. DI PLINIO, *Il risparmio nella Costituzione economica europea*, cit., p. 273.

⁶⁶ L'assenza di un'espressa disciplina sul risparmio a livello comunitario perviene ad una sorta di surrogazione riconducendo la figura del risparmiatore all'interno del sistema di presidi posti a tutela del consumatore, con incerti risultati in merito alla forzata sovrapposizione delle due categorie; per una disamina sulla questione, C. BUZZACCHI, *Risparmio, credito e moneta*, cit., pp. 77 ss.

membri⁶⁷. Ma già dall'avvio del sistema centralizzato di vigilanza sul settore del credito si è riscontrata l'introduzione di normative di settore, come nel caso dei criteri introdotti con il c.d. *Bail-in*, che rischiano di disattendere i presidi minimi di tutela del risparmio⁶⁸.

Con il regolamento 806 del 2014, difatti, si assolve al compito di predisporre soluzioni per evitare i danni prodotti in occasione dei numerosi dissesti delle imprese bancarie. Partendo dalla difficoltà circa la previsione di un possibile dissesto bancario, che di certo non viene agevolata dalla molteplicità di risoluzioni poste in campo dai singoli ordinamenti statali, il punto di partenza dell'unione bancaria risiede nel superare la fase emergenziale ed evitare per il futuro piani di salvataggio pubblico degli istituti in difficoltà⁶⁹: la varietà delle forme di sussidio, il ricorso a denaro pubblico, l'alterazione delle condizioni di uguaglianza per le imprese del settore bancario sono tra le principali criticità che determinano un'attenuazione delle libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi all'interno del mercato unico⁷⁰.

È quindi spiegata l'esigenza di un intervento europeo che assicuri una uniformità nelle soluzioni di crisi, superando definitivamente la frammentazione delle prassi nazionali.

⁶⁷ La Bce per effetto del regolamento 1024 del 2013 svolge la vigilanza su 129 banche significative dell'economia, con poteri – tra gli altri – ispettivi e di indagine, di concessione e revoca delle licenze bancarie, di valutazione sulle operazioni di partecipazione e determinazione delle riserve patrimoniali; tra i tanti commenti all'introduzione dell'unione bancaria europea, F. CAPRIGLIONE, *L'Unione bancaria europea*, cit.; M. CLARICH, *I poteri di vigilanza della Banca Centrale Europea*, in *Dir. pubbl.*, 2013, p. 975; L. DONATO, R. GRASSO, *Gli strumenti della nuova vigilanza bancaria europea. Oltre il testo unico bancario, verso il "single supervisory mechanism"*, in *Banca impresa società*, 2014, p. 3.

⁶⁸ Il deficit di tutela imposto sui risparmiatori è stato diffusamente sollevato sin dai primi commenti, tra cui F. CAPRIGLIONE, *Luci e ombre nel salvataggio di quattro banche in crisi*, in *Riv. dir. banc.*, 2016, 10; A.A. DOLMETTA, *Le tutele mancanti. Scritto per il Convegno "Salvataggio bancario e tutela del risparmio"*, in *Riv. dir. banc.*, 2016, 2; G.L. GRECO, *La tutela del risparmiatore alla luce della nuova disciplina di "risoluzione" delle banche*, in *Banca impresa società*, 2016, pp. 77 ss.

⁶⁹ Come riportato nella relazione Consob del 8 maggio 2017 (p. 6), sia in Europa che negli Stati Uniti, seppur con formule diversificate, si è fatto ricorso al denaro pubblico per «puntellare la stabilità delle banche e scongiurare il rischio di fallimenti. Abbiamo visto nazionalizzazioni e iniezioni di risorse finanziarie fresche a carico dei contribuenti per somme che, nella sola Unione europea, hanno raggiunto i 465 miliardi di euro».

⁷⁰ La soluzione del *Bail-out*, adottata in questi anni di crisi dagli Stati Uniti dopo il fallimento della Lehman Brothers, ha interessato gran parte dei Paesi europei (Germania, Spagna, Irlanda, Paesi Bassi, Grecia, Belgio, Austria, Portogallo; per un'approfondita disamina, G. COLOMBINI, M. CALABRÒ, *Crisi finanziarie. Banche e Stati*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 105 ss.) ed è stato considerato comunque compatibile con la normativa comunitaria sugli aiuti di Stato, in considerazione dell'eccezionalità degli eventi (M. PASSALACQUA, *Aiuti di Stato al settore finanziario nell'amministrazione d'emergenza*, in *Mercato e banche nella crisi*, cit., pp. 260 ss.) tanto che il sistema del *Bail-in*, successivamente introdotto, mantiene comunque la previsione dell'intervento sussidiario e finale dello Stato, una volta applicati i criteri di risanamento interni.

Il meccanismo introdotto prevede un passaggio da un salvataggio esterno (*bail-out*), ad uno interno (*bail-in*), con i costi di stabilizzazione dell'impresa in crisi ripartiti su investitori, azionisti, obbligazionisti (senza alcuna soglia di salvaguardia) e correntisti per depositi superiori ai 100.000 euro, con applicazione perfino retroattiva delle nuove norme⁷¹. I futuri processi di ristrutturazione così oltre ad evitare, come visto, il coinvolgimento della fiscalità generale, porteranno, nell'intendimento della disciplina europea, ad una maggiore vigilanza sul buon funzionamento dell'istituto in circostanze normali da parte dei clienti.

Seppure brevemente riassunti, la concatenazione dei passaggi che introducono e legittimano lo strumento del *Bail-in*, apparentemente logici sul piano economico-finanziario, si palesano come totalmente sbilanciati e privi di un qualsiasi contemperamento a favore delle prerogative di tutela del risparmio.

Se il risparmiatore è considerato tradizionalmente soggetto debole nelle operazioni finanziarie, in questo contesto diviene paradossalmente del tutto inerte! Da un punto di vista soggettivo, infatti, le informazioni e le capacità valutative di un correntista (al pari dei piccoli azionisti...) non potrebbero raggiungere una visione così approfondita da incidere effettivamente sulle politiche del proprio istituto di credito⁷². La previsione appare irrealistica, per un verso, e denuncia, per altro verso, un limite del sistema di vigilanza istituzionale, nazionale e ora europeo⁷³.

Da un punto di vista oggettivo, poi, il coinvolgimento di azionisti e soprattutto di correntisti, che nella distinzione precedentemente avanzata corrispondono rispettivamente a investitori e risparmiatori, appalesa un grave *vulnus*, del tutto ingiustificabile, nei confronti di questi ultimi. In ragione della presenza

⁷¹ Si è correttamente rilevato come «il carattere retroattivo del *bail-in* si è subito rivelato, oltre che di dubbia costituzionalità, un ulteriore fattore di fibrillazione per il sistema bancario, atteso che la nuova disciplina ha, *ex abrupto*, modificato *in pejus* il profilo di rischio dei titoli già posseduti dai risparmiatori nel proprio portafoglio rispetto al momento in cui i titoli erano stati sottoscritti o acquistati; con la conseguenza che un prodotto finanziario emesso e collocato anche vari anni prima, in un contesto del tutto diverso rispetto a quello attuale, è stato trasformato *ex lege* da prodotto finanziario a rischio basso o medio-basso a prodotto a rischio alto o medio-alto»; P. ROSSI, *La disciplina "emergenziale" delle crisi bancarie in Italia: dal decreto "salva banche" al decreto "salva risparmio". Quale protezione per i risparmiatori?* in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2017.

⁷² Per quanto il sistema di regole sull'informazione e la trasparenza stia procedendo a livello europeo nella direzione di rafforzamento della posizione del risparmiatore, «la maggior consapevolezza da questi acquisita in merito ai prodotti finanziari acquistati potrebbe comunque non essere sufficiente a sottrarlo da operazioni di salvataggio dell'ente creditizio a cui avesse affidato il proprio risparmio»: così C. BUZZACCHI, *Risparmio, credito e moneta*, cit., pp. 92 ss.

⁷³ Sembra che si profili una sorta di responsabilità dei clienti della banca, ai quali imputare l'effetto negativo di un'eventuale gestione negligente nelle scelte di investimento oltre che, come opportunamente rilevato, rappresentare la scelta di una irragionevole forma di esternalizzazione degli oneri di vigilanza; F. CAPRIGLIONE, *L'Unione bancaria europea*, cit., pp. 109 ss.

dell'art. 47 Cost. – che si ricorda non è riprodotta come norme né nella disciplina europea né nelle altre costituzioni dei Paesi membri – il risparmiatore non può non ricevere una garanzia sulla liquidità che sottrae a forme di speculazione e che accantona per il soddisfacimento di bisogni futuri⁷⁴.

In una prospettiva di gestione unitaria delle politiche economiche, non è semplice contrastare questo processo di devoluzione; ma, come si è cercato di spiegare, il fenomeno del risparmio assume una valenza autonoma rispetto agli equilibri di governo della moneta e del credito. È una valenza che tuttavia non si coglie nella rigida rivendicazione di un bene in sé considerato, bensì nell'ottica dell'espressione di una precisa posizione giuridica soggettiva che deriva direttamente dalla sovranità della persona⁷⁵.

7. Risparmio e sovranità della persona

Nel mutato e mutevole contesto comunitario ed internazionale, si ritiene ancora valido affermare la centralità del contenuto espresso dall'art. 47 Cost., secondo la lettura che si è cercato di sostenere.

Si perviene dunque ad una ricostruzione giuridica della funzione del risparmio contraddistinta da un apporto, un tempo dello Stato, ora prevalentemente comunitario, necessariamente parziale, in quanto una parte costitutiva della funzione medesima - ricollegabile a comportamenti e regole che traggono origine dalla società - non è rappresentata né contemplata dagli attuali organismi di regolazione e controllo della funzione.

Di certo è emerso che il mondo del credito non può essere manipolato e plasmato per decreto⁷⁶. Il capitalismo non tollera regole irrazionali rispetto ai suoi meccanismi, ancorché pesantemente sanzionate: le leggi rispetto alle attività economiche valgono nei limiti in cui sono accolte o ispirate dalla società. Ciò vale ancor più per il risparmio, che è un fenomeno connaturato con la natura

⁷⁴ Sicché il rischio è di configurare nel valore della tutela del risparmio, per come è previsto nella nostra Costituzione, un contro-limite «da opporre ad un diritto europeo che di quel valore avalla un trattamento incompatibile con un quadro costituzionale interno», in attesa che questo disallineamento tra l'ordinamento interno e quello comunitario assicuri un bilanciamento più adeguato alla copertura dell'art. 47 Cost.: v. ancora C. BUZZACCHI, *Risparmio, credito e moneta*, cit., pp. 94 ss.

⁷⁵ Il richiamo alla sovranità popolare quale riconoscimento dell'ordine giuridico della società e della completa funzionalizzazione dell'autorità viene teorizzato in particolare in L.R. PERFETTI, *La dimensione pubblica dei diritti individuali. Il coordinamento degli enforcement amministrativi e giudiziari nell'Unione Europea e l'emergere del diritto comune europeo*, in *Annali italiani del diritto d'autore*, vol. XXI, 2012, p. 338; e da ultimo, ID., *Discrezionalità amministrativa e sovranità popolare*, in *Al di là del nesso autorità/ libertà: tra legge e amministrazione*, a cura di S. Perongini, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 119 ss.

⁷⁶ G. DI PLINIO, *Il risparmio nella Costituzione economica europea*, cit., p. 295.

umana, precede il momento della giuridicizzazione e può essere ricondotto verso qualsiasi bene che, in un dato momento storico, individua un parametro di ricchezza da accantonare per esigenze future.

I tratti distintivi della nozione giuridica di risparmio si compongono dunque in una struttura complessa che racchiude il valore, la pretesa sociale ed il diritto soggettivo⁷⁷. Il risparmio viene a collocarsi nell'ambito del pieno godimento dei diritti fondamentali della persona, in considerazione della connaturale vocazione che da sempre completa l'esigenza umana di soddisfare i bisogni attuali e futuri, sicché le autorità economiche ed i piani di regolazione del settore devono corrispondere funzionalmente alla tutela oltre che alla promozione del medesimo. Ed è inoltre incontrovertibile come il presidio del valore del risparmio come proiezione della sovranità popolare trovi espressa conferma nei termini di esercizio, laddove non risultano, quanto alle «forme» e «limiti della Costituzione» vincoli di alcun tipo espressi dall'art. 47 Cost, riservati, al contrario, nei confronti delle politiche sul credito. Per dirla altrimenti, se la giuridicità promana dalla *Società* e non dallo *Stato*, si avrà la conseguenza che le attività legate al risparmio non cesseranno, ma troveranno allocazioni alternative ai canali tradizionali di raccolta, se questi ultimi non corrisponderanno ai bisogni di protezione richiesti.

Nell'ottica funzionale del risparmio, l'accumulo e l'utilizzazione delle risorse non sono manifestazioni rette da finalità inconciliabili con la garanzia del mantenimento delle risorse. Per chiarire meglio: se la Repubblica persegue l'interesse pubblico alla formazione del risparmio e dunque assicura le condizioni (economiche, giuridiche, sociali ecc.) per rendere concreto il valore assunto dall'art. 47 Cost., il soggetto risparmiatore non può non trovare l'attuazione di quella tutela verso le risorse già esistenti, attraverso modalità regolate in conformità alle garanzie costituzionali.

Occorre in conclusione rilevare come, accanto ad una relazionalità del risparmio con le altre disposizioni di stampo economico, vi è un altrettanto fondamentale riconoscimento costituzionale nella posizione economica della persona, che non va ostacolata, ma che necessita di ogni sforzo per assicurarne la crescita materiale e spirituale.

⁷⁷ Ogni libertà e ogni diritto, in un ordinamento come il nostro che riserva la sovranità al popolo, sono quote di quest'ultima che i cittadini riservano a sé stessi nella Costituzione: così L.R. PERFETTI, *I diritti sociali*, cit., p. 104.