

## 1- LA PROMOZIONE DELLO SVILUPPO ECONOMICO NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

I lavori dell'Assemblea Costituente iniziarono il 22 giugno 1946 e si conclusero 31 gennaio 1948.

Lo scenario socio politico, ed anche economico, nel quale la commissione di apprestava a lavorare era di certo complesso. Nessuno era indenne dal grande strascico del regime autoritario, della guerra, della povertà e tutti erano mossi dall'entusiasmo di costruire per l'Italia una nuova e solidissima base di diritto che avrebbe consentito la tutela dell'individuo prima di tutto, in ogni sua forma e manifestazione.

La commissione, formata da 75 membri, divisa in tre sottocommissioni, con l'intervento di un comitato di coordinamento, abbracciava l'idea del costituzionalismo liberale, più moderno di quello di inizio novecento con significativi spunti suggeriti in gran parte delle costituzioni democratiche europee, nelle quali era dato grande risalto appunto alla tutela dell'individuo in tutte le sue forme, cui far riferimento come modello e come

sprone<sup>1</sup>.

Sicuramente l'esperienza storico politica appena trascorsa, rendeva la commissione costituente favorevole a un sistema di ampie garanzie per i diritti dell'uomo e dei gruppi sociali. I costituenti si mostrarono tendenzialmente uniti nella critica del precedente stato liberale e dello stato autoritario e si orientarono verso forme conciliative dei propri orientamenti ideologici e dei propri programmi per quanto riguardava la formulazione in positivo delle nuove regole costituzionali. Il frutto di questo dibattito dialettico, che però aveva i medesimi fini, ha dato vita alla Costituzione Italiana.

Il riferimento alla presenza di differenze forze politiche, con ideologie salde pur se divergenti, ci consente di comprendere ancor di più come il frutto del lavoro della commissione sia stato necessariamente soggetto a compromessi e a accurate mediazioni.

In questo quadro l'analisi delle norme costituzionali che si occupano dello sviluppo e della crescita economica non deve indurci a ritenere che la Costituzione si incentra sulle "categorie

---

1 DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale*, Padova, 2004, p. 115 ss.

dell'essere". Questa definizione, infatti, spesso è stata associata agli interessi tutelati dal Codice Civile in relazione soprattutto al periodo storico-politico della sua redazione e alla fortissima attenzione rivolta dal legislatore del 1942 alla tutela del lavoro (libro V) e dei contratti (libro IV). Successivamente poi, con l'avvento della Costituzione si ritenne che la carta Costituzionale fosse orientata di più alle categorie "dell'essere" da cui l'attenzione, come già detto, all'individuo in tutte le sue forme e rappresentazioni.

Benché appaia riduttivo potersi limitare ad attribuire categorie di attenzione a due testi così fondamentali, cosa che nei fatti certamente non è, in questa rilettura l'attenzione della Costituzione alla tutela degli strumenti economici e del risparmio è, comunque, fortemente espressione della centralità della persona nella norma e del suo sviluppo e della sua crescita anche attraverso l'indipendenza e la crescita economica.

Gli artt. dal 41<sup>2</sup> al 47<sup>3</sup>, appunto, disciplinano i principi costituzionali

---

2 “ *L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.*” Art. 41 Costituzione

3 “ *La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme;*

relativi alla proprietà e all'economia e sono caratterizzanti della c.d. "costituzione economica" italiana. Queste disposizioni evidenziano l'adesione a un regime dell'economia caratterizzato da una compresenza di proprietà e iniziative private e pubbliche, ossia di un regime a economia mista pubblico-privato. In esso lo Stato non si presenta soltanto come soggetto regolatore, attraverso la legge e provvedimenti amministrativi, ma anche come proprietario di beni e gestore di imprese, e quindi soggetto a sua volta al rispetto di limiti e regole<sup>4</sup>. Le disposizioni che riguardano proprietà e iniziativa economica, pur evidenziando la sintesi operata dal costituente fra volontà di liberalismo e necessità di controllo, hanno una spiccata connotazione solidaristica.

La formulazione della disposizione costituzionale non stabilisce rigide separazioni fra settore privato e pubblico. Sono i cambiamenti sociali ed economici a spingere il confine a muoversi nell'ambito del limite costituzionalmente delineato. In quest'ottica è facile

---

*disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese.*" art. 47 Costituzione

4 Sul punto DE VERGOTTINI, Diritto Costituzionale, Padova,

comprendere come nei primi anni di vita della Costituzione, nel momento in cui appariva necessario rilanciare l'Italia e dare una spinta sostanziale alla crescita degli italiani, il confine si fosse spostato più a favore del settore pubblico, proprio per la sua funzione solidaristica<sup>5</sup>.

Prendeva piede, in quei tempi, la importanza di quello che si poteva definire “interesse collettivo” e che apparentemente si poneva come superiore e più tutelato rispetto a quello individuale<sup>6</sup>.

A questo ovviamente va ad aggiungersi il fondato timore della derivava degli aspetti impositivi, in ragione del momento storico appena trascorso, al momento della stesura del testo. Sotto questa luce si deve necessariamente pertanto analizzare il ruolo dello Stato che deve porsi come garante ed attivarsi in funzione di controllo. L'esigenza di controllo è l'elemento costitutivo degli organi dei quali lo stesso Stato si serve per vigilare, come poi vedremo più avanti.

Come hanno detto numerosi interpreti la Costituzione economica rimetteva allo Stato il compito di armonizzazione i valori umani e

---

<sup>5</sup>Sul punto CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Bari, 2005

<sup>6</sup> Sul punto NANIA, *I diritti costituzionali*, vol. I, Torino, 2006, p.194 ss

il benessere sociale generale<sup>7</sup>. Anche attraverso l'esercizio della libertà economica, dopotutto, l'individuo può giungere alla realizzazione della sua autonomia sotto la tutela e dentro la tutela costituzionale.

Questo quadro di riferimento normativo, portatore di valori condivisi ancora oggi, per la sua elasticità concettuale e per la forza dei suoi principi, riesce ad essere ritenuto come vivo e pulsante e sempre, nonostante le innumerevoli mutazioni del quadro sociale e politico, attuale.

Per questa ragione le norme ordinarie anche più recenti, ispirate e dettate in larga parte dalle esigenze comunitarie, ritrovano nella Costituzione, e per quello che interessa questo lavoro, in quella che viene definita “costituzione economica” un faro cui sempre mirare senza potersi perdere.

---

<sup>7</sup> Sul punto BALDASSARRE , Diritti della persona e valori costituzionali , Torino, 1997

## 2- SEGUE: L'ART. 47 NELLA DINAMICA DEI VALORI DELLA COSTITUZIONE ECONOMICA

*“La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese”<sup>8</sup>.*

Già dalla lettura iniziale della norma in esame si comprende immediatamente come il risparmio, nell'ottica del legislatore costituzionale, debba essere promosso e tutelato sotto il controllo dello Stato.

Questa norma, di importanza cardinale nella cosiddetta costituzione economica si pone appunto in coda alla serie di norme costituzionali sul tema, costituenti il titolo III riguardante i rapporti economici, e va analizzata ed interpretata sia scindendo il disposto dei due commi sia in maniera unitaria e funzionale con le altre disposizioni costituzionali.

In primo luogo il risparmio viene concepito come quello

---

<sup>8</sup> ART. 47 COSTITUZIONE ITALIANA

dell'individuo, quello delle famiglie, quello che si può qualificare come “reddito non consumato”. Quello che per molti interpreti è stato definito come un surplus monetario<sup>9</sup>. Con un'analisi di questo genere si può comprendere quali possano essere le ragioni, di interesse generale e per la collettività, che spingano il legislatore costituzionale ad tutelarne il reinvestimento, nella disciplina del secondo comma dell'art 47 appunto, in modo da renderlo funzionale per la comunità, oltre che per l'individuo investitore, sempre tutelato principale della norma.

Il legislatore, in ogni caso, già della lettura della norma in questione, sempre nell'ottica di tutela e promozione dell'individuo, identifica, genericamente ma efficacemente, la realizzazione del risparmio “popolare” attraverso la proprietà (immobiliare o terriera che sia) o verso forme di investimento di tipo finanziario.

Per altri interpreti, soprattutto nei primi anni di analisi sulla norma, la definizione di “popolare” ha invece riguardato la caratteristica del risparmio medesimo, in relazione più al ceto ed alla condizione che

---

<sup>9</sup> Sul punto Merusi in *Rapporti Economici Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca  
ZANICHELLI EDITORE BOLOGNA/IL FORO ITALIANO ROMA



alla quantificazione stessa, ritenendo popolare un risparmio da lavoratore dipendente, da considerarsi più basso rispetto alla media<sup>10</sup>.

Se da una parte, quindi, vi è l'espressione dell'individuo attraverso il risparmio, dall'altra si fa riferimento al credito, come una sorta di rovescio della medaglia, che soggiace ai medesimi obblighi di tutela, vigilanza e controllo, che viene esercitato, perlopiù, da intermediatori finanziari e comunque in forma professionale<sup>11</sup>

In quest'ottica, questa norma deve necessariamente essere letta congiuntamente con l'art. 42 della Costituzione, che disciplina la tutela della proprietà, e con l'art. 53 della Costituzione che unitamente all'art 3 della Costituzione che esprime i principi ispiratori cui il legislatore deve attenersi per mettere a punto le norme e gli strumenti per l'attuazione della norma in esame<sup>12</sup>.

I due commi dell'articolo si pongono, per certi profili, l'uno in funzione di specificazione dell'altro. Dove nel secondo comma si fa

---

10 Sul punto Visentini in *Credito e risparmio Enciclopedia Giuridica Treccani*, 1997

11 Vedi nota 10

12 Sul punto Perlingieri in *Diritto all'abitazione, finanziamento all'impresa, alla cooperativa, alla persona* - 1986

riferimento alla proprietà personale si può leggere un desiderio del legislatore, peraltro già affermato ed espresso in norme precedenti all'art. 47 come l'art. 44 o 45, di ribadire l'importanza dell'aspetto "qualitativo" della proprietà come forma di realizzazione della libertà da bisogno<sup>13</sup>, esprimendo in questo senso anche la natura, per così dire, esistenziale, delle situazioni aventi natura patrimoniale<sup>14</sup>.

Questa grande attenzione terminologica del legislatore, che sicuramente esprime gli intenti dello stesso, ci spinge a ritenere non valida l'interpretazione di quanti abbiano ritenuto l'intero corpo dell'art. 47 come una mera specificazione dell'art.41. In questo senso si riteneva che la differenza fra le due norme fosse solo nella mancanza di una riserva di legge, e che il riferimento generico alla Repubblica si riferisse anche all'utilizzo anche di forme diverse dalla legge, come, ad esempio, a provvedimenti amministrativi<sup>15</sup>.

Altri interpreti, mentre, hanno riconosciuta la differenza tra le

---

13 Sul punto Perlingieri in Introduzione alla problematica della proprietà, ESI 2011

14 Sul punto Perlingieri in La personalità umana nell'ordinamento giuridico ESI 1972

15 Sul punto Spagnuolo Vigorita in Principi Costituzionali sulla disciplina del credito (rass. Dir. Pubblico 1962)

norme in primo luogo nell'analisi degli ambiti di riferimento. Almeno sul piano logico le norme afferiscono a fenomeni economici differenti: l'iniziativa economica da una parte e dall'altra il risparmio e soprattutto la tutela e la disciplina del credito.

Secondo questa impostazione si potrebbe, in definitiva, concludere addirittura che il collegamento tra le norme vedrebbe l'art. 47 come un *prius* rispetto all'articolo 41, essendo l'accesso al credito un atto prodromico o comunque funzionale e preliminare rispetto all'iniziativa economica ed al suo esercizio<sup>16</sup>.

Si può dire che l'art. 47 non pone regole di comportamento vincolanti per specifici e individuati destinatari, pubblici o privati, bensì appartiene alla categoria degli articoli che enunciano principi morali, non esprime indirizzi e regole in materia; e' dunque alla legislazione ordinaria che si deve aver riguardo per stabilire i principi del sistema finanziario privato e dell'intermediazione creditizia, cioè del mercato finanziario.

La carta costituzionale ha dato una risposta forte alle istanze di tutela e promozione di uno tra i più importanti aspetti

---

<sup>16</sup> Vedi nota 9

dell'economia di un paese avanzato, ed ancora oggi, con un continuo sguardo alle norme e direttive comunitarie, rappresenta una norma forte e salda e di grande attualità, oltre a potersi ritenere come un cardine dell'intero sistema normativo in materia.

La normativa secondaria ha disposto nel corso dei decenni sempre più mature e articolate disposizioni per far fronte alla necessaria governance del risparmio, cercando di rispondere di volta in volta alla continua e repentina innovazione del settore.

### 3- DISCIPLINA COSTITUZIONALE E DIRITTO BANCARIO

- LEGGE 28 DICEMBRE 2005 N. 262

Avendo superato l'interpretazione che riteneva l'art.47 della Costituzione come figlio della precedente legislazione bancaria del 1936, si può senza dubbio affermare che la norma costituzionale, unitamente all'art. 41, rappresenta i principi su cui fonda la nuova disciplina dell'ordinamento bancario, con un occhio, come è ovvio, alle direttive ed indicazioni comunitarie.

La legge del 1936 di sicuro ha conferito al legislatore costituzionale degli elementi quanto meno sulle strutture e le forme da introdurre nella norma, come per esempio l'attenzione alla disciplina del controllo, e della professionalità dei soggetti operanti nel credito<sup>17</sup>.

In primo luogo, per comprendere l'attività bancaria ed analizzarla sotto il profilo costituzionale, occorre innanzitutto sottolineare che essa, in quanto preordinata alla prestazione di un servizio a favore di

---

17M. S. GIANNINI, Istituti di credito e servizi di interesse pubblico, Moneta e Credito, 1949

altri soggetti, si presenta come attività di impresa . In quanto tale, essa è espressione di iniziativa economica privata e rientra quindi nella previsione dell'art. 41 Cost., in quanto libera e non in contrasto con l'utilità sociale.

Quello che ovviamente la legge del 1936 non poteva fornire alla norma costituzionale era l'approccio pubblicistico, soprattutto nella tutela degli interessi.

La norma citata, come quelle ad essa successive, si incentrano sul carattere d'impresa degli esercenti il credito e focalizzano il punto sulla redditività delle operazioni del mercato finanziario, pur essendo fedeli ai dettami costituzionali.

Il carattere “imprenditoriale” dopotutto è strettamente tipizzato nella norma ordinaria ed in particolare all'art. 10 del d.lgs 385 del 1993, ossia nel Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia<sup>18</sup>.

L'attività bancaria gode quindi delle garanzie previste dalla

---

<sup>18</sup>“La raccolta di risparmio tra il pubblico e l'esercizio del credito costituiscono l'attività bancaria. Essa ha carattere d'impresa. L'esercizio dell'attività bancaria è riservato alle banche. Le banche esercitano, oltre all'attività bancaria, ogni altra attività finanziaria, secondo la disciplina propria di ciascuna, nonché attività connesse o strumentali. Sono salve le riserve di attività previste dalla legge” art. 10 del d.lgs 385 del 1993

Costituzione al pari delle altre attività economiche e, in mancanza di norme costituzionali che impongano un diverso regime, è libera nella determinazione dei fini da raggiungere e dei modi nei quali esprimersi, sicché solo la legge può determinare i programmi e i controlli opportuni perché tale attività possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

Questa libertà va poi quindi concordata e raccordata con il disposto dell'art. 47 della Costituzione in ordine ai meccanismi di controllo e di tutela che la Repubblica deve attuare, così come previsto<sup>19</sup>.

Inoltre l'importanza che per la disciplina bancaria ha la norma dell'art. 47 è che in questa norma si fa il primo e più importante riferimento esplicito ai concetti di risparmio e credito che rappresentano l'oggetto fondamentale dell'attività bancaria<sup>20</sup>.

La dottrina, d'altro canto, come sommariamente già analizzato, ha ampiamente dibattuto sul rapporto che la disciplina bancaria ha con la norma costituzionale.

Per parte della dottrina, con l'art. 47, il costituente, per quanto

---

19 Sul punto BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana: interpretazione e proposte di riforma*, Giuffrè 1993

20 Sul punto BOMPANI, *La tutela del risparmio* F. Angeli 2006

riguarda il campo specifico della direzione e del controllo del credito, intenderebbe una deroga rispetto a quello stabilito dal terzo comma dell' art. 41 in materia di indirizzo e coordinamento dell' attività economica. Laddove infatti, nel art. 41, si stabilisce che i programmi e i controlli opportuni per la realizzazione del governo dell'economia debbano essere determinati con legge, si farebbe riferimento al Parlamento quale soggetto primario a stabilire i fini sociali, e alla tipizzazione di specifiche norme di attuazione di questi ultimi e di raccordo. Questo sarebbe in contrasto con l'assenza di una espressa previsione di riserva di legge nell'art. 47 che implicitamente significherebbe, ad esempio, che agli atti amministrativi della Banca d'Italia sarebbero emanati senza essere contemplati in particolari leggi, attribuendo una posizione di autonomia e autodeterminazione alla Banca d'Italia medesima.

Per gli interpreti questa sarebbe una sorta di costituzionalizzazione della Banca d'Italia, che svuoterebbe di significato i principi espressi nell'art. 41 della Costituzione<sup>21</sup>.

Altri invece ritengono che l'art. 47 sia una specificazione dell'art. 41,

---

<sup>21</sup> Sul punto NANIA, Libertà economiche e libertà d'impresa, in I diritti costituzionali di Nania R. – Ridola P., Torino, 2001



basandosi preliminarmente sull'osservazione della semplice analogia terminologica utilizzata nelle norme citate<sup>22</sup>.

Questa scelta terminologica, spesso tacciata di genericità, invece, all'occhio degli interpreti, significherebbe, come già in precedenza accennato, che nella norma vengono tipizzati solo i principi cui, nell'analisi e nel raccordo con le norme di diritto bancario, il legislatore e, per dirla con la norma, la Repubblica devono uniformarsi per vigilare e dare applicazione alla norma medesima per il bene primariamente tutelato che è l'individuo<sup>23</sup>.

Avendo analizzato come la disciplina bancaria sia sempre sotto l'occhio degli interpreti, si può meglio comprendere anche come l'iter che ha accompagnato la stesura della legge 262/2005 “Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari” sia stato particolarmente complesso e quanto successivamente siano state rilevanti le osservazioni e le analisi della norma in chiave costituzionale.

In primo luogo bisogna ricordare come una legge così articolata sia anche figlia di un momento storico culturale che era stato segnato

---

22 Vedi nota 9

23 Vedi nota 14

fortissimamente da episodi legati alla caduta dei principi della tutela del risparmio e del credito, come il caso Cirio e il caso Parmalat.

Queste complesse situazioni di fatto hanno necessariamente imposto una maggiore attenzione ai dettami costituzionali nella redazione delle norme.

Oltre allo sguardo e al rispetto delle norme costituzionali, grande risalto nella citata legge è stato dato ai dettami comunitari in materia, poiché l'ordinamento italiano era carente di norme attuali e soprattutto di strutture organizzative e di controllo attuali rispetto alle esigenze di mercato in continua evoluzione<sup>24</sup>. In questo senso la legge 262 è una norma definibile strettamente tecnica.

Gli aspetti che più fortemente furono toccati dalla norma, appunto, riguardavano la tutela della circolazione degli strumenti finanziari nei mercati unitamente al controllo da esercitare su tutto l'iter, dall'immissione del prodotto finanziario nel mercato, al contatto con l'utente risparmiatore, e così via.

Per far questo la norma, ancor più che in passato, ha dovuto rafforzare le istituzioni che la Repubblica, nella dimensione

---

<sup>24</sup> Sul punto ROSSI G., La legge sulla tutela del risparmio e il degrado della tecnica legislativa, in Riv. soc., 2006