



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2019

SOVRANISMO O COSMOPOLITISMO: UNA CATTIVA OPPOSIZIONE

Credito e Costituzione: dal risparmio come «bene comune» al principio di accessibilità. Temi e problemi di democrazia economica

di AGATINO GIUSEPPE LANZAFAME

**CREDITO E COSTITUZIONE:
DAL RISPARMIO COME «BENE COMUNE»
AL PRINCIPIO DI ACCESSIBILITÀ.
TEMI E PROBLEMI DI DEMOCRAZIA ECONOMICA**

di *Agatino Giuseppe Lanzafame*
Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale comparato
Università degli Studi di Catania

ABSTRACT

ITA

Nella logica della Costituzione, il credito è un'attività imprenditoriale di rilievo pubblico funzionale al lavoro, al sistema produttivo, alla crescita e all'inclusione economica e sociale. Alla luce di tale considerazione, il contributo - dopo aver indagato la dimensione assiologica dell'art. 47 Cost. - si sofferma su alcune questioni che riguardano l'attività creditizia e intercettano il tema dell'effettività della democrazia economica: l'accessibilità del credito e il controllo giurisdizionale sul merito creditizio; l'*accountability* degli istituti bancari; la definizione di una destinazione costituzionalmente privilegiata del risparmio; e, infine, il rapporto tra risparmio, credito e territorio.

EN

In the logic of the Constitution, granting credit is an entrepreneurial activity of public relevance and functional to the job sector, the economic growth, and the social and economic inclusion. In light of this consideration, this essay - after investigating the axiological dimension of article 47 of the Constitution - focuses on some issues regarding credit activities and relevant also to the issue of the effectiveness of economic democracy: access to credit and judicial control on credit's merit; banking institutions' accountability; the definition of a destination

that is constitutionally relevant of savings; and finally, the relationship between savings, credit and territory.

**CREDITO E COSTITUZIONE:
DAL RISPARMIO COME «BENE COMUNE»
AL PRINCIPIO DI ACCESSIBILITÀ.
TEMI E PROBLEMI DI DEMOCRAZIA ECONOMICA**

di *Agatino Giuseppe Lanzafame*

SOMMARIO: *1. Il rilievo pubblico del credito: una questione di persistente attualità. Dalla legislazione bancaria del 1936-1938 alla l. 26 marzo 2019, n. 28; 2. Il “valore” del credito: una questione di democrazia economica. La dimensione assiologica dell’art. 47 Cost. tra lavoro, inclusione e accessibilità del potere; 3. Il credito come attività imprenditoriale di rilievo pubblico funzionale al lavoro, al sistema produttivo, alla crescita e all’inclusione. Una definizione e tre corollari; 3.1. Destinazione costituzionalmente privilegiata del risparmio e necessaria separazione tra banche commerciali e banche d’affari; 3.2. Responsabilità sociale delle banche e transizione verso un sistema di vigilanza diffusa; 3.3. L’accessibilità del credito: oltre l’insindacabilità del merito creditizio; 4. A mo’ di conclusione. Credito e governo costituzionale dell’economia a garanzia del pluralismo sociale e dell’integrità socioeconomica dei territori.*

1. Il rilievo pubblico del credito: una questione di persistente attualità. Dalla legislazione bancaria del 1936-1938 alla l. 26 marzo 2019, n. 28

Ogni considerazione sulla rilevanza pubblica dell’attività degli istituti di credito dovrebbe risultare piuttosto scontata. Basti pensare alla funzione fondamentale che tale peculiare attività di impresa – le cui radici affondano in epoche assai risalenti¹ – svolge nell’economia capitalista, della quale il credito è condizione d’esistenza. Può ricordarsi, poi, il ruolo svolto dalle banche nell’acquisto dei titoli di credito emessi dagli Stati nazionali e le interferenze tra mercati finanziari e

¹ Sulla nascita del sistema bancario cfr. per tutti E. DE SIMONE, *Moneta e banche attraverso i secoli*, Milano, 2011.

vicende istituzionali degli ordinamenti democratici². È indicativa, ancora, la persistente attenzione dei pubblici poteri rispetto a tale settore e, più in generale, la centralità della questione bancaria nella «sfera pubblica»³ nazionale ed internazionale.

Epperò solo di recente la dottrina è ritornata ad interrogarsi sulla necessità di valorizzare la dimensione pubblicistica dell'attività di raccolta del risparmio e di erogazione del credito. Il riferimento è alle ricerche che hanno evidenziato i «nuovi profili pubblicistici del credito»⁴, secondo l'espressione utilizzata già nel 1969 da Mario Nigro⁵. In alcuni casi si è riproposta la configurazione del credito come «servizio»⁶, riecheggiando l'impostazione seguita prima, nel 1939, da Massimo Severo Giannini⁷ e poi, nel 1968, da Gustavo Vignocchi⁸. In altri ordinamenti, si discute dell'ascrivibilità degli istituti di credito alla categoria delle *public utilities*⁹. Si tratta, com'è evidente, di locuzioni che muovono nel senso di una riconsiderazione della qualificazione

² Cfr. per tutti le riflessioni di A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: "Il governo deve avere la fiducia dei mercati"* (nota minima a commento della nascita del governo Monti), in *Federalismi.it*, 23 novembre 2011, e G. GRASSO, *Le parole della costituzione e la crisi economico finanziaria*, in *OsservatorioAic*, febbraio 2016.

³ Nell'accezione che tale termine ha nella riflessione di J. HABERMAS, *Strukturwandel der Öffentlichkeit: untersuchungen zu einer kategorie der bürgerlichen gesellschaft*, 1962, trad. it. *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Bari-Roma, 2001.

⁴ Cfr. G. NAPOLITANO, *L'intervento dello Stato nel sistema bancario e i nuovi profili pubblicistici del credito*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, n. 4/2009, p. 429 ss.

⁵ Il riferimento è a M. NIGRO, *Profili pubblicistici del credito*, Milano, 1969.

⁶ Cfr. P. COLASANTE, J. DI GESÙ, *Il servizio del credito nell'ordinamento pubblicistico italiano, fra Unione europea, Stato e Regioni*, in S. GABRIELE, F. TUZI (a cura di), *Regioni e sistema creditizio – Atti del Convegno, Roma, 2 dicembre 2014*, Milano 2015, pp. 1-59 e, con riferimento agli ordinamenti regionali, L. GIULIANO, *Le banche regionali*, Milano, 2011, p. 77 ss.

⁷ M.S. GIANNINI, *Osservazioni sulla disciplina della funzione creditizia*, in *Scritti giuridici in onore di S. Romano*, Padova, 1939, III, ora in *Scritti*, Milano, 2003, pp. 3-29. È noto tuttavia che lo stesso Autore ha successivamente rivisto le proprie posizioni, nell'ambito di una più generale critica all'utilizzo generalizzato della nozione di servizio pubblico, ed ha considerato il settore del credito all'interno della teoria degli ordinamenti sezionali. Si veda, a tal proposito, ID., *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in *Moneta e credito. Rivista trimestrale della Banca Nazionale del Lavoro*, 1949, ora in *Scritti*, II, cit., pp. 59-73.

⁸ Cfr. G. VIGNOCCHI, *Il servizio del credito nell'ordinamento pubblico italiano*, Milano, 1968.

⁹ A. WHITE, *Banks as public utilities*, in *Tulane Law Review*, vol. 90, 2016, p. 1241 ss. e P. MOLYNEUX, *Are banks public utilities? Evidence from Europe*, in *Journal of Economic Policy Reform*, n. 3/2017, p. 199-213.

dell'attività bancaria come mera attività di impresa affermatasi, anche nel nostro ordinamento, nella seconda metà del Novecento.

È noto, infatti, che la legge bancaria del 1936-1938¹⁰ definiva il credito come «funzione di interesse pubblico» (art. 1, r.d.l. 12 marzo 1936, n. 375); essa delineava un ordinamento del credito caratterizzato da una forte matrice pubblicistica – i cui tratti fondamentali, secondo larga parte della dottrina, hanno profondamente segnato la disciplina costituzionale in materia di risparmio e credito¹¹ – che si è conservata pressoché integra fino al 1985¹². La legislazione successiva, al contrario, è stata caratterizzata da una progressiva riduzione dell'attività pubblica in materia di credito e la raccolta di risparmio tra il pubblico e l'esercizio del credito non è stata più definita come «funzione», ma come attività a «carattere d'impresa» (art. 1, d.p.r. 27 giugno 1985, n. 350 e art. 10, d.lgs. 1 settembre 1993, n. 385). Ciò è avvenuto anche in ragione della cornice normativa europea (si pensi, ad esempio, alla direttiva CEE n. 77/1978) che, quantomeno nella sua impostazione originaria, considerava il settore creditizio come un settore imprenditoriale «volto a produrre beni e servizi a cui le regole costituzionali europee non assegnavano una funzione a sé stante»¹³.

Il superamento della dimensione meramente privatistica dell'attività di credito è giustificato alla luce di un quadro normativo – italiano ed europeo – che ha visto il ritorno dello Stato (e più in generale del potere pubblico) nella scena economica ed in particolare nel

¹⁰ Il riferimento è ai r.d.l. 12 marzo 1936, n. 375 e 17 luglio 1937, n. 1400 ed alle relative leggi di conversione 7 marzo 1938, n. 141 e 7 aprile 1938, n. 636.

¹¹ Cfr. per tutti M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977, p. 205 secondo cui l'art. 47 Cost. è «un'enunciativa generica dei principi della legge bancaria».

¹² P. COLASANTE, J. DI GESÙ, *Il servizio del credito nell'ordinamento pubblicistico italiano, fra Unione europea, Stato e Regioni*, cit., p. 14 secondo cui «la legislazione bancaria vigente fino al 1985 esprime[va] una «vocazione pubblicistica di non poco momento».

¹³ Cfr. 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*, n. 2/2016, parte III, p. 76 secondo cui la cornice normativa europea originaria riteneva «che tali servizi si collocassero in un contesto di rapporti economici per i quali la norma fondamentale era che si applicasse una logica di competizione, che è la sola che può portare benefici tanto agli operatori economici quanto ai consumatori». La stessa autrice evidenzia però che «a tale cornice normativa – che rimane del tutto valida – se n'è aggiunta un'ulteriore, che invece ha previsto regole apposite per tale settore, avocando all'Unione regolazione, vigilanza e anche poteri di risoluzione delle situazioni bancarie di crisi, in ragione delle peculiarità di un ambito – quello creditizio – che garantisce il funzionamento degli altri settori economici e che la situazione di crisi ha suggerito di porre sotto la direzione di un sistema di *governance* sovranazionale».

settore del credito¹⁴: non solo nella funzione di regolazione e controllo, ma anche nella veste riparatrice di «Stato salvatore»¹⁵ e in quella (di supporto) di «Stato assicuratore»¹⁶.

Sotto il primo profilo, può ricordarsi – a livello europeo – l’istituzione dell’Unione bancaria europea¹⁷ e la centralizzazione in capo alla BCE delle funzioni di vigilanza prudenziale sui grandi gruppi bancari che operano nell’eurozona¹⁸. In Italia, poi, è stata significativa l’adozione di regole a tutela del risparmio (l. 28 dicembre 2005, n. 262) a seguito delle crisi aziendali dei primi anni duemila (Parmalat e Cirio).

Sotto il secondo aspetto, è rilevante il protagonismo degli attori pubblici nella gestione delle crisi bancarie: si pensi, da un lato all’introduzione di regole comuni europee per loro risoluzione (Direttiva 2014/59/UE, attuata in Italia con d.lgs. n. 16 novembre 2015, n. 180); e, dall’altro, ai vari interventi adottati dagli Stati nazionali – consentiti e giustificati dall’Unione proprio in ragione della valenza pubblica del credito¹⁹ – per il salvataggio di diversi istituti bancari, spesso attraverso l’utilizzo di risorse pubbliche²⁰. In Italia, possono ri-

¹⁴ Sul punto cfr. in un’ottica comparata i contributi presenti nel volume G. CERRINA FERONI (a cura di), *Tutela del risparmio e vigilanza sull’esercizio del credito. Un’analisi comparata*, Torino, 2011.

¹⁵ G. NAPOLITANO, *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, p. 1083 ss.

¹⁶ Cfr. F. CAVAZZUTI, *Nuovi confini per lo Stato assicuratore?*, in G. AMATO (a cura di), *Governare l’economia globale*, Firenze, 2009, p. 23 e G. NAPOLITANO, *L’assistenza finanziaria europea e lo Stato “co-assicuratore”*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, p. 1085 ss.

¹⁷ Su cui, per tutti, R. IBRIDO, *L’unione bancaria europea: profili costituzionali*, Torino, 2017.

¹⁸ Sul tema, cfr. almeno, A. PIERINI, *Unione bancaria europea e mercato unico dei servizi finanziari. Dinamiche di integrazione e limiti del processo di federalizzazione delle funzioni in materia di vigilanza e risoluzione delle crisi bancarie*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016, parte I, p. 397 ss.

¹⁹ C. BUZZACCHI, *Aiuti di Stato tra misura anti-crisi ed esigenze di modernizzazione: la politica europea cambia passo?*, in *Concorrenza e Mercato*, 2013, p. 77 ss.

²⁰ Deve, rilevarsi, tuttavia che con l’adozione della direttiva 2014/59/UE del 15 maggio 2014, cd. *Banking Recovery and Resolution Directive*, si è affermato a livello europeo – e quindi, a cascata, a livello nazionale – il principio secondo cui i costi per il superamento delle crisi bancarie devono gravare il meno possibile sui contribuenti e devono essere sopportati dagli azionisti e dai creditori non garantiti degli istituti in crisi, nonché dall’intero sistema bancario. Si pensi ai meccanismi del *burden sharing* e del *bail in*. Sui profili di (in)costituzionalità di quest’ultimo cfr. per tutti F. SALMONI, *Crisi bancarie e incostituzionalità del bail-in*, in *Percorsi costituzionali*, 2017, p. 285 ss.

cordarsi, per tutti, il d.l. 23 dicembre 2016, n. 237 – poi convertito con l. 17 febbraio 2017, n. 15 – recante «disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio» che ha consentito la successiva ricapitalizzazione precauzionale del Monte dei Paschi di Siena da parte dello Stato approvata dalla Commissione UE il 4 luglio 2017; ed il recente d.l. 8 gennaio 2019, n. 1, convertito in l. 8 marzo 2019, n. 16, avente ad oggetto «misure urgenti a sostegno della Banca Carige s.p.a. – Cassa di risparmio di Genova e Imperia». Sullo sfondo stanno gli ulteriori interventi adottati in Italia, prima, per la risoluzione della crisi delle quattro banche – Cassa di risparmio di Ferrara, Banca delle Marche, Banca popolare dell'Etruria e del Lazio, Società cooperativa e Cassa di risparmio della Provincia di Chieti – e poi, per la risoluzione della crisi di Banca Popolare di Vicenza s.p.a. e Veneto Banca s.p.a.

La legislazione richiamata è rilevante rispetto alla terza dimensione dell'intervento pubblico in materia creditizia, ovvero quella assicuratrice: è sufficiente ricordare la costituzione del Fondo di garanzia europeo per i depositi, e le disposizioni con cui lo Stato ha garantito le obbligazioni di nuova emissione degli istituti bancari (cfr. art. 1, d.l. n. 237/2016 e art. 1, d.l. n. 1/2019).

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, peraltro, l'intervento pubblico in materia di credito si è esteso anche all'ambito regionale per la competenza normativa concorrente assegnata alle Regioni dall'art. 117, comma 3, Cost.²¹. In ragione di tale attribuzione, infatti, le autonomie territoriali sono intervenute a più riprese nel settore creditizio con aiuti alle piccole e medie imprese, misure in favore di particolari categorie di soggetti svantaggiati, provvedimenti in materia di confidi e cogaranzie²².

Tale susseguirsi degli interventi legislativi nel settore bancario è stato insieme causa ed effetto della rinnovata centralità della questione bancaria nel dibattito tra gli attori politici e, più in generale, nel discorso pubblico. A tal proposito, però, le banche non sono state considerate tanto (o meglio, solo) come enti che esercitano ruolo essenziale per il finanziamento delle attività produttive e per il funzionamento del sistema economico; piuttosto sono state osservate come concausa

²¹ Su cui cfr. almeno L. GIULIANO, *Le banche regionali*, cit., p. 5 ss. e M. ATELLI, *Credito e risparmio nella costituzione riformata*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p. 3949 ss.

²² P. COLASANTE, J. DI GESÙ, *Il servizio del credito nell'ordinamento pubblicistico italiano, fra Unione europea, Stato e Regioni*, cit., p. 42 ss.

delle crisi finanziarie internazionali (si consideri, per tutti, la vicenda dei mutui *subprime* negli Stati Uniti) e sono state evocate nella narrazione populista come la più emblematica espressione delle *élites* che governano il mondo²³: in Italia, si ricordano gli interventi del Movimento 5 Stelle contro la “bancocrazia” ed i “politici camerieri delle banche”. Indicative di tale centralità della questione bancaria nel discorso politico sono, da un lato, l’attività svolta durante la XVII legislatura dalla Commissione parlamentare d’inchiesta sul sistema bancario e finanziario istituita con l. 12 luglio 2017, n. 107 con «particolare riguardo alla tutela dei risparmiatori» per verificare e valutare, tra l’altro, «gli effetti sul sistema bancario italiano della crisi finanziaria globale»; «l’efficacia delle attività di vigilanza sul sistema bancario» e «l’adeguatezza della disciplina ... sul sistema bancario e finanziario»²⁴; dall’altro, la recente istituzione, con l. 26 marzo 2019, n. 28, di una nuova Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, per la durata della XVIII legislatura, con un ambito di azione particolarmente ampio e generale e relativo persino all’analisi «della gestione degli enti creditizi e delle imprese di investimento» ed alla verifica «delle forme di erogazione del credito a prenditori di particolare rilievo»²⁵.

²³ La contrapposizione tra tali *élites* ed il “popolo”, infatti, è un tratto comune dei diversi populismi europei, tutti orientati ad una ridefinizione in senso oppositivo della parola “popolo”. Tale termine, infatti, non è utilizzato dalla narrazione populista nella sua accezione costituzionale – ovvero come identificativo dell’intero Stato comunità – ma, al contrario, è utilizzato in una dimensione partigiana per indicare la *sanior et maior pars* sfruttata e oppressa dalle *élites* di potere (politiche o economiche, nazionali o europee, secondo necessità). Sul punto, cfr. V. BALDINI, *Populismo versus democrazia costituzionale*. In “dialogo” con Andreas Voßkuhle, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2018, p. 4 ss. Più in generale, sul fenomeno populista cfr. almeno Y. MÈNY, Y. SUREL, *Par le peuple, pour le peuple*, Parigi, 2000, trad. it. *Populismo e democrazia*, Bologna, 2004; E. LACLAU, *On Populist Reason*, London, 2005, trad. it. *La ragione populista*, Roma-Bari, 2008; M. TARCHI, *Italia populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*, Bologna, 2015; G. FERRAIUOLO, *Rappresentanza e populismo*, in *Rivista Aic*, n. 3/2017; M. REVELLI, *La politica senza politica*, Torino, 2019.

²⁴ Cfr. artt. 1 e 3, l. 12 luglio 2017, n. 207. Per un’analisi delle attività della Commissione, cfr. F. SALMONI, *L’inchiesta parlamentare sulle banche: tanto tuonò che non piovve*, in *Rivista Aic*, n. 3/2018, p. 38.

²⁵ Tale ampiezza dell’ambito di azione della Commissione d’inchiesta tracciato dall’art. 3, l. n. 28/2019 ha suscitato particolare preoccupazione nel Capo dello Stato che, con una missiva indirizzata ai presidenti delle due camere al momento della promulgazione della legge ha affermato che «queste indicazioni, così ampie e generali, non devono poter sfociare in un controllo dell’attività creditizia, sino a coinvolgere le stesse operazioni bancarie, ovvero dell’attività di investimento nelle sue varie forme» e che «l’eventualità che soggetti, partecipi dell’alta funzione parlamentare ma pur sempre portatori di interessi politici,

Al netto dell'amplificazione generata dalle pressioni populiste sull'opinione pubblica, la sfiducia dei cittadini verso le banche²⁶ – che si traduce in altrettanta diffidenza nei confronti degli interventi pubblici in tale settore (e delle forze politiche che se ne fanno promotrici) – intercetta due temi di sicuro interesse costituzionale. Si tratta, *in primis*, del tema della (ir)responsabilità – giuridica ma anche sociale – degli istituti bancari, ed in particolar modo dei loro vertici, per le scelte adottate in materia di investimenti e di credito; nonché della (ir)responsabilità – giuridica e politica – dei soggetti preposti alla loro vigilanza²⁷. Una questione che non riguarda esclusivamente il rapporto privatistico banca-cliente²⁸, ma si estende necessariamente alla dimensione pubblica, anche in considerazione del fatto che il principio di responsabilità non è solo il presupposto logico ed il valore fondante di un sistema democratico²⁹, ma anche lo strumento attraverso cui è

possano condizionare, direttamente o indirettamente, le banche nell'esercizio del credito, nell'erogazione di finanziamenti o di mutui e le società per quanto riguarda le scelte di investimento si colloca decisamente al di fuori dei criteri che ispirano le norme della Costituzione». Il testo della lettera è consultabile sul sito istituzionale della Presidenza della Repubblica Italiana.

²⁶ Si veda, a tal proposito, l'analisi di I. DIAMANTI, *Crolla la fiducia nelle banche: ormai sono affidabili solo per il 16%*, su *Repubblica*, 22 dicembre 2015.

²⁷ Cfr. D. SICLARI, *Costituzione e autorità di vigilanza bancaria*, 2007, p. 403 ss.

²⁸ Su cui in una vasta letteratura, si vedano quantomeno i contributi di A. VISCUSI, *Profili di responsabilità della banca nella concessione del credito*, Milano, 2004; R. CARATTOZZOLO, *La responsabilità delle banche per la violazione degli obblighi contrattuali*, Milano, 2007; e M. BARCELLONA, *Mercato mobiliare e tutela del risparmio: l'intermediazione finanziaria e le responsabilità di banche e Consob*, Milano, 2009.

²⁹ Il riferimento è innanzitutto al principio di responsabilità politica su cui, in una vasta bibliografia, cfr. almeno G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967; V. FROSINI, *La responsabilità politica*, in *Riv. Int. Fil. Dir.*, 1981, p. 7 ss.; U. SCARPELLI, *Riflessioni sulla responsabilità politica. Responsabilità, libertà, visioni dell'uomo*, *ibidem*, p. 27 ss.; G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)* (voce), in *Enc. Dir.*, XXXIX, Milano, 1988, p. 1344 ss.; P. CARETTI, *Responsabilità politica*, in *Enc. Giur.*, XXVII, Roma, 1991; G. PITRUZZELLA, *Responsabilità politica*, in *Dig., Disc. Pubbl.*, XIII, Torino, 1997, p. 289 ss.; V. ANGIOLINI, *Le braci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1998, p. 58 ss.; G. PITRUZZELLA, *Responsabilità e potere politico*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano, I. I Sovranità e democrazia*, Roma-Bari, 2006, p. 215 ss.; A. CARIOLA, *Responsabilità politica* (voce), in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di Diritto Pubblico*, V, Milano, 2006, p. 5161 ss.; V. BALDINI, *La responsabilità politica nella esperienza della forma di governo parlamentare italiana. Tra istanze di razionalizzazione del modello costituzionale e decritizzazioni della comunicazione pubblica*, in *Rivista Aic*, n 4/2011. Sempre sul principio di responsabilità, ma in una

garantita l'effettività della solidarietà. In secondo luogo, l'ostilità verso le banche si collega al problema dell'uguaglianza delle opportunità nell'accesso al credito, dell'effettività della libertà di iniziativa economica (e con essa della tutela del lavoro) ma anche dell'accessibilità del potere economico e della circolazione delle *élites* in tale ambito che, com'è noto, è contiguo e comunicante con quello politico e burocratico³⁰.

Per tali ragioni vale la pena insistere sul valore costituzionale del credito e del risparmio, non solo per rigettare le impostazioni che postulano la necessità di un ridimensionamento degli interventi pubblici in materia (si pensi, ad esempio, al percorso avviato e già parzialmente realizzato negli Stati Uniti per il superamento del *Dodd-Frank Act*), ma soprattutto per sottolineare la specialità che caratterizza tale attività di impresa – necessariamente orientata (anche) alla realizzazione di fini costituzionali – il cui corretto esercizio da parte degli operatori economici è fondamentale per garantire il pluralismo economico e, quindi, la democrazia.

2. Il “valore” del credito: una questione di democrazia economica. La dimensione assiologica dell'art. 47 Cost. tra lavoro, inclusione e accessibilità del potere

La disposizione costituzionale che interessa il credito è per certi versi criptica. L'art. 47 Cost., infatti, si limita ad attribuire alla Repubblica il duplice compito di «incoraggia[re] e tutela[re] il risparmio in tutte le sue forme» e di «disciplina[re], coordina[re] e controlla[re] l'esercizio del credito». Il secondo comma della disposizione riconosce alla comunità repubblicana altresì il compito di «favori[re] 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».

dimensione più generale, possono vedersi le riflessioni di H. JONAS, *Das Prinzip Verantwortung*, 1979, trad. it. *Il principio di responsabilità*, Torino, 1990.

³⁰ Si veda, se si vuole, A. LANZAFAME, *Democrazia, accessibilità dei poteri, circolazione delle élites: dal principio alla realtà*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2018, *passim*, spec. pp. 10-11.

La laconicità della disposizione costituzionale ha portato alcuni Autori – e per certi versi, la giurisprudenza costituzionale – a ridimensionarne il valore immediatamente precettivo, se non addirittura a disconoscerne la dimensione assiologica.

In dottrina, ad esempio, si è sostenuto che l'art. 47 fornisce indicazioni generiche e prive di precettività e che la disposizione sul credito, in particolar modo, «non pare nemmeno enunciare valori, poiché disciplinare, coordinare e controllare non sono valori in se stessi»³¹. La Corte costituzionale, dal canto suo, ha avuto un atteggiamento prudente nei confronti dell'art. 47 che sotto il profilo della tutela del risparmio è stato considerato una disposizione contenente ora «un principio politico cui dovrà ispirarsi la futura normativa» (Corte costituzionale, 27 luglio 1982 n. 143), ora «un indirizzo programmatico al quale deve ispirarsi il legislatore ordinario» (Corte costituzionale 4 maggio 1995, n. 143).

Più di recente, sotto il profilo organizzativo, è stato osservato che l'art. 47 è una disposizione versatile – o, se si vuole, a fattispecie aperta – che lascia al legislatore un vasto margine d'apprezzamento circa le soluzioni organizzative – private, pubbliche e miste – per la composizione del comparto del credito³²; e che la vaghezza della regola costituzionale può spiegarsi «con il proposito di evitare che eccessive precisazioni, di competenza ... del legislatore ordinario finissero per imporre la necessità di addivenire successivamente a un processo di revisione costituzionale [per] modificare la disciplina del settore bancario in funzione dell'evoluzione del sistema»³³. Le diverse soluzioni adottate dal legislatore e la progressiva estensione dell'intervento europeo in materia, peraltro, sono state utilizzate per reinterpretare, integrare, specificare il contenuto del precetto costituzionale, quasi a dire che le trasformazioni dell'ordinamento nazionale del mercato finan-

³¹ Così G. VISENTINI, *Credito e risparmio* (voce), in *Enc. Giur. Trec.*, Roma, 1988, p. 1 ss., spec. p. 3. In senso simile cfr. V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Principi costituzionali sulla disciplina del credito*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1962, p. 348 ss.

³² M. GIAMPIERETTI, *Art. 47*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 476.

³³ A. GENTILI, *Il risparmio e il credito*, in *I rapporti economici nella Costituzione*, III, in M. GENGHINI, A. GENTILI, M. TAMPONI (a cura di), *Impresa, proprietà e credito*, Milano, 1989, p. 602.

ziario nell'ultimo ventennio hanno condotto a un mutamento della concezione giuridica costituzionale della tutela del risparmio³⁴.

Tuttavia, se da un lato è vero che il mutamento del contesto economico, oltre a richiedere i necessari adattamenti della legislazione, può indurre gli interpreti ad una riconsiderazione del significato dei precetti costituzionali; dall'altro, è evidente che le disposizioni costituzionali «per quanto vaghe ed adattabili (...) esprimono aree di significato»³⁵; possiedono una forza che va oltre il presente (il tempo dell'azione politica e, per certi versi, delle contingenze economiche); sono giocoforza ancorate al (ed espressione del) complessivo sistema di valori tracciato dalla Carta ed, al contempo, orientate al futuro³⁶. Pertanto vale la pena interrogarsi sulla dimensione assiologica dell'art. 47 Cost., e nella specie verificare se e in che direzione questo orienta e limita le azioni degli attori pubblici e privati, fino ad individuare un contenuto immediatamente giustiziabile dello stesso.

In via preliminare, allora, devono individuarsi i beni costituzionali – o, meglio, i valori – tutelati dalla disposizione: si tratta del risparmio, del credito e – così come rilevato già da autorevole studioso³⁷ – della moneta.

Il primo di tali valori, cioè a dire la tutela del risparmio, è quello che è stato maggiormente invocato – non sempre in maniera appropriata o incisiva – dai diversi attori costituzionali: si è già detto dell'approccio minimalista della Consulta che l'ha inteso come mero

³⁴ Cfr. F. ZATTI, *La dimensione costituzionale della tutela del risparmio. Dalla tutela del risparmio alla protezione dei risparmiatori/investitori e ritorno?*, in *Studi in onore di V. Atripaldi*, II, Napoli, 2010, p. 1469 ss. Considerazioni simili sono svolte da M. D'AMICO, S. CATALANO, *Tutela del risparmio e principi costituzionali*, in *Il diritto dell'economia*, I, 2008, p. 33 ss., spec. p. 35 secondo cui l'art. 47 Cost. deve essere «inquadra[to] ed interpreta[to] ... in un quadro più ampio in cui ... ricoprono un ruolo fondamentale le norme europee».

³⁵ L'espressione è di L. PEGORARO, *Diritto pubblico comparato e scienza politica: per una relazione egualitaria*, presentazione di G. PASSARELLI, *Monarchi elettivi, Dinamiche presidenziali in Francia e Portogallo*, Bologna, 2008, p. 13 secondo cui gli studiosi che si disinteressano del dato testuale «contribuisc[ono] a mortificare il ruolo stesso del diritto» e «appiattisc[ono] la scienza giuridica su altre discipline, quali la storia, la sociologia e la scienza politica». Considerazioni analoghe possono trarsi, nel caso di specie, con riferimento al rapporto tra scienza giuridica ed economia.

³⁶ Sul tema v. anche A. CARIOLA, *La «tradizione» costituzionale: contro l'original intent nell'interpretazione della Costituzione*, in ID., *Sull'interpretazione costituzionale e altri saggi*, Torino, 2015, p. 1 ss. e spec. p. 21 ss.

³⁷ Cfr. F. MERUSI, *Art. 47*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1980, p. 153 ss. e ID., *La posizione costituzionale della Banca centrale in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 31/1981, p. 1081 ss.

«principio politico», ma d'altro canto ha anche affermato che «la vera e propria contraddizione o compromissione dell'anzidetto principio» costituisce un limite per il legislatore (Corte Cost. n. 143/1982). Più recentemente, poi, il Capo dello Stato non ha esitato ad invocare la tutela del risparmio per esercitare una sorta di veto sulla nomina di un ministro³⁸.

Invero, qualsiasi riflessione sulla tutela costituzionale del risparmio richiede di necessità di muovere da una premessa di carattere definitivo. Deve escludersi, infatti, che la Costituzione tuteli tale bene solamente come manifestazione particolare della proprietà, accantonamento di ricchezza³⁹, o accumulo che tende al profitto⁴⁰. Al contrario deve concordarsi con la tesi secondo cui il risparmio monetario «nella sua normale e prevalente destinazione creditizia [costituisce] una componente del processo economico»⁴¹ e che esso «non è difeso [dalla Carta] come valore, in quanto tale, ma per la sua funzione strumentale alla distribuzione della proprietà e della ricchezza nel quadro dei principi espressi dagli altri articoli della Costituzione»⁴². Il risparmio, in altri termini, «non è una sterile custodia ... di ciò che si è prodotto», ma è «una propensione alla speranza, un atteggiamento di fiducia verso il

³⁸ Il riferimento è al cd. caso Savona. A tal proposito, nell'ampio dibattito dottrinale, v. almeno A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 10 giugno 2018 oggi in A. MORELLI (a cura di), *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Napoli, 2018, p. 43 ss. insieme ai contributi di G. MOSCHELLA, L. D'ANDREA, A. MORELLI, A. RAUTI, A. RANDAZZO, U. ADAMO, A.I. ARENA, nonché gli interventi di G. AZZARITI, R. BIN, R. BORRELLO, P. CARETTI, L. CARLASSARE, R. CHIEPPA, P. COSTANZO, M. DOGLIANI, G.F. FERRARI, A. LUCARELLI, M. MANETTI, V. ONIDA, C. PINELLI, F. RIMOLI, F. SORRENTINO, A. PACE nel *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionare la scelta dei Ministri*, tutti pubblicati in *Giur. Cost.*, n. 2/2018.

³⁹ L. DELLA LUNA MAGGIO, *La crisi del diritto nei meccanismi di regolazione finanziaria*, in *Federalismi.it*, n. 1/2014, p. 5 ss.

⁴⁰ A. PISANI MASSAMORMILE, *Il risparmio che cambia*, in A. ANTONUCCI, M. T. PARACAMPO (a cura di), *La distribuzione di prodotti finanziari bancari e assicurativi*, Bari, 2008, p. 115.

⁴¹ Cfr. F. MERUSI, *Art. 47*, cit., p. 154 e 184. In senso contrario, G. PUCCINI, *L'autonomia della banca d'Italia. Profili costituzionali*, Milano, 1978, p. 121 e S. MERLINI, *Economia (intervento della pubblica amministrazione nell')* (voce), in *Noviss. Dig. It., appendice*, Torino, 1982, p. 28-29.

⁴² S. BARONCELLI, *Art. 47*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione*, I, Milano, 2006, p. 950; F. MERUSI, *Art. 47*, cit., p. 184; S. ORTINO, *Banca d'Italia e Costituzione*, Pisa, 1979, p. 144; V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Principi costituzionali sulla disciplina del credito*, cit., p. 354. G. FERRI, *Considerazioni preliminari sull'impresa bancaria*, in *Banca, borsa e tit. cred.*, 1969, I, p. 320 ss.

futuro... un affidamento [sulla] possibilità di rendere quelle risorse disponibili ad altri, affinché, attraverso soprattutto il sistema finanziario, le impieghino in investimenti»⁴³; lo stesso risparmio è quindi tutelato dalla Carta come insieme «di risorse finanziarie che sono destinate a entrare nel circuito economico»⁴⁴, bene «strumentale alla generazione di ricchezza nel paese»⁴⁵. Il risparmio, inteso nella sua dimensione unitaria, non è (solo) bene privato ma è (anche) bene comune⁴⁶, cioè a dire un bene che – a prescindere dalla qualificazione pubblica o privata della sua proprietà – è destinato all’accesso – o meglio alla fruizione responsabile, che non consuma, ma preserva e genera frutti – da parte di una collettività costituita da imprese e risparmiatori. In quest’ottica, peraltro è evidente che il risparmio risente di problemi di fiducia, così come accade per tutti i beni condivisi⁴⁷: nell’affidamento del risparmiatore, da un lato, c’è la pretesa che il frutto del proprio lavoro non venga consumato dal sistema bancario e finanziario; dall’altro, c’è l’aspettativa che tali risorse si inseriscano all’interno di un sistema di credito a cui il medesimo risparmiatore può accedere e partecipare nella dimensione non solo di investitore, ma anche di consumatore o di imprenditore. È evidente, allora, che l’esigenza di preservare la fiducia dei risparmiatori non può essere garantita (solo) con la rigidità nella valutazione del merito creditizio; ma richiede, al contrario che questi abbiano la garanzia che i loro risparmi siano inseriti all’interno di un sistema bancario che non si abbandona alla speculazione ma rende il risparmio produttivo e accessibile investendolo sul

⁴³ P. GROSSI, *La tutela del risparmio a settant’anni dall’approvazione dell’art. 47 della Costituzione, lectio magistralis* tenuta a Roma, presso l’Associazione Bancaria Italiana (ABI), il 19 maggio 2017, consultabile sul sito istituzionale della Corte costituzionale, p. 8.

⁴⁴ 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*, cit., p. 50 ss.

⁴⁵ Così L. DELLA LUNA MAGGIO, *Il risparmio tra tutele costituzionali e interventi legislativi*, in *RivistaAic*, n. 4/2015, p. 13.

⁴⁶ Sul tema, si vedano almeno A. LUCARELLI, *Beni comuni: dalla teoria all’azione politica*, Viareggio, 2011; U. MATTEI, *Beni comuni: un manifesto*, Roma, 2011; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto: studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Roma, 2013; N. GENGA, M. PROSPERO, G. TEODORO, *I beni comuni tra costituzionalismo e ideologia*, Torino, 2014; F. D’URSO, *L’uomo e le cose. Osservazioni sulla proprietà e sui beni comuni*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2018, parte II, p. 1 ss.

⁴⁷ C. CROUCH, *Making capitalism fit for society*, 2013, trad. it. *Quanto capitalismo può sopportare la società*, Roma-Bari, 2014, p. 176.

territorio⁴⁸. La tutela del risparmio, in altri termini, non può risolversi – in una dimensione meramente statica e reattiva – nella sola protezione del risparmiatore come consumatore⁴⁹; al contrario richiede che la Repubblica, anche attraverso il sistema creditizio, valorizzi ed incoraggi il risparmio come fattore di sviluppo dell'economia reale.

Tale prospettiva consente di apprezzare il nesso funzionale tra raccolta del risparmio ed esercizio del credito – che ha nella banca il principale attore «per garantire che il risparmio non resti fine a se stesso ma venga produttivamente impiegato»⁵⁰ – anche sotto il profilo assiologico; e impone una rilettura del dovere della Repubblica di «disciplina[re], coordina[re] e controlla[re] l'esercizio del credito». Tale impegno della Repubblica nel settore del credito – in altri termini – da un lato, non può essere inteso come meramente facoltativo; dall'altro, non è libero nel fine ma vincolato nella direzione tracciata dalla Carta fondamentale nel suo insieme.

In primo luogo, infatti, è evidente che già nei lavori preparatori alla Costituente si considerò il credito «una funzione capitale per il benessere economico della collettività [che] non può essere lasciata all'arbitrio esclusivo di private iniziative»⁵¹ e per tale motivo il corretto e regolare esercizio del credito è stato individuato quale pubblico interesse con dignità costituzionale (Corte costituzionale 23 marzo 1983, n. 73).

In secondo luogo, è evidente che gli artt. 3, 4, 41, 47 Cost. tracciano in maniera inequivoca le finalità che presiedono l'esercizio del credito e che, in una dimensione circolare, muovono dalla (e conducono alla) tutela del lavoro, atteso che per il complesso dei summenzionati valori costituzionali «il funzionamento della struttura economico-

⁴⁸ In quest'ottica è possibile risolvere l'antinomia «tra banca-impresa e banca-cellula del "capitalismo monetario collettivo"» evidenziata da F. BELLÌ, *Funzione del credito e legislazione bancaria*, in C.M. MAZZONI, A. NIGRO (a cura di), *Credito e moneta*, 1982, p. 37 secondo cui nella prima veste la banca «deve essere in grado di conservare il rapporto fiduciario ... salvaguardando la liquidità» mentre nella seconda veste «deve far affluire capitale al processo produttivo nella quantità socialmente necessaria alla produzione».

⁴⁹ Si veda, a tal proposito, la ricostruzione dell'evoluzione della normativa europea e nazionale effettuata da S. DETTORI, A. ZITO, *Risparmio* (tutela del), in G. GRECO, M. CHITI (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, p. 547.

⁵⁰ Così F. GUIZZI, *La tutela del risparmio nella Costituzione*, in *Il Filangieri*, n. 2-3-4/2005, p. 172.

⁵¹ Ministero per la Costituente, *Rapporto della commissione economica presentato all'Assemblea Costituente*, IV, Roma, 1946, p. 371.

finanziaria deve essere orientato alla garanzia di livelli occupazionali tendenzialmente elevati»⁵².

È compito della Repubblica, allora, garantire che il risparmio prodotto dal lavoro⁵³ sia impiegato – tramite il sistema bancario – per finanziare l'economia reale, consentire il libero esplicarsi dell'iniziativa economica dei privati, produrre altro lavoro e generare integrazione sociale. La dimensione inclusiva – e quindi democratica – insita nell'art. 47, quindi, non è solo quella che emerge dal *favor* per gli investimenti socialmente rilevanti del risparmio popolare espresso dal secondo comma⁵⁴. Al contrario, è l'intera disposizione costituzionale che riconosce la funzione sociale del circuito creditizio, ovvero quella di «includere persone storicamente escluse dai circuiti della ricchezza nella costruzione di un benessere, in ogni caso, anche comune»⁵⁵.

Da ciò discende anche che, nella logica della Costituzione, il credito è uno strumento fondamentale per garantire effettive pari possibilità di accesso «ai capaci ed ai meritevoli» al potere economico e, quindi, per assicurare la circolazione delle *élites* in tale ambito. Se, infatti, le dinamiche competitive del libero mercato sono astrattamente idonee a favorire l'emersione del merito ed evitare la cristallizzazione del potere in determinate classi sociali, è altrettanto vero che l'effettività dell'esercizio della libertà di impresa dipende sempre dalla disponibilità delle risorse. Sotto tale profilo, poi, il corretto esercizio della funzione del credito consente un migliore funzionamento della democrazia politica che, com'è noto, presuppone ed include la democrazia economica contro ogni forma di monopolio o oligopolio delle risorse.

La disposizione costituzionale, infine, importa – implicitamente ed in via derivata – a carico della Repubblica il compito di tutelare la

⁵² 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*, cit., p. 52.

⁵³ A. ZITO, *Contraddizioni concettuali ed anomalie sistemiche del mercato finanziario: considerazioni minime sulla centralità della tutela del risparmiatore*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2008, p. 78.

⁵⁴ Sul secondo comma dell'art. 47 Cost. si rimanda, per tutti, A. ATRIPALDI, *Il risparmio finalizzato agli investimenti socialmente rilevanti nell'ordinamento italiano*, Napoli, 2009. In questa sede, è sufficiente osservare la natura meramente esemplificativa dell'elenco di investimenti socialmente rilevanti contenuto nella predetta disposizione, emersa già in seno al dibattito in Assemblea costituente, così come evidenziato da S. BARONCELLI, *Art. 47*, cit., p. 948.

⁵⁵ P. GROSSI, *La tutela del risparmio a settant'anni dall'approvazione dell'art. 47 della Costituzione*, cit., p. 7.

moneta. Ciò in quanto «tutela del risparmio significa in primo luogo predisporre una disciplina che lo mantenga integro nel suo potere di acquisto di fronte a fenomeni di svalutazione»⁵⁶. È possibile apprezzare per intero, però, la differenza con l'ordinamento dell'Unione Europea che affida al Sistema europeo delle banche centrali (SEBC) la finalità principale del mantenimento della stabilità dei prezzi (cfr. art. 105 TCE, ora art. 127 TFUE). Nell'ordinamento europeo, in altri termini, la stabilità dei prezzi «non è un obiettivo che deve confrontarsi con altre finalità pubbliche che in qualche misura possono richiederne un aggiustamento o una correzione»⁵⁷ e pare assumere la dignità di fine ultimo⁵⁸. Al contrario, nella logica della Costituzione, la tutela della moneta non assume la dignità di valore autonomo – né come valore tiranno da difendere ad ogni costo, né come protagonista indipendente dei giudizi di bilanciamento – ma è piuttosto un valore strumentale ad altri – il lavoro (art. 1, 3, 4, e 41 Cost.) su tutti – da tutelare nell'ambito di un sistema che ha come architrave la tutela della dignità della persona umana. Come a dire che nell'armonia costituzionale (e quindi, come si dirà, nella dimensione intercostituzionale) risparmio, credito ed in via derivata moneta sono tutti beni interconnessi, orientati alla tutela del lavoro e, quindi, della libertà di iniziativa economica come elemento fondamentale di promozione e inclusione economica, sociale e politica.

3. Il credito come attività imprenditoriale di rilievo pubblico funzionale al lavoro, al sistema produttivo, alla crescita e all'inclusione

Per quanto si è detto sopra, il recupero della dimensione pubblica del credito non è solo un dato di fatto incontrovertibile, ma è as-

⁵⁶ Così S. ORTINO, *Banca d'Italia e Costituzione*, cit., p. 142. Si vedano, a tal proposito, i contributi di F. MERUSI già segnalati *supra* n. 37.

⁵⁷ 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*, cit., p. 80. Sul punto però v. anche A. GUAZZAROTTI, *Quanto è pluralista la "costituzione economica europea"? si prega di riformulare la domanda*, in *Rivista Aic*, n. 3/2018, p. 362 s. e spec. pp. 364-367.

⁵⁸ F. LOSURDO, *L'Unione europea e il declino dell'ordine neoliberale*, in *Federalismi.it*, 14 marzo 2018, p. 8.

solitamente coerente con la funzione sociale che il sistema costituzionale attribuisce a tale attività.

D'altronde, l'accantonamento delle tesi che insistevano sul credito come servizio pubblico è avvenuto nell'ambito di una riflessione tutta incentrata sulla dimensione penale pubblicistica del credito e caratterizzata da alcune fragilità di fondo.

Il riferimento è al noto *overruling* giurisprudenziale⁵⁹ – fatto proprio e “consacrato” dalla Corte costituzionale con la sentenza 17 marzo 1988, n. 309 – che ha escluso gli operatori bancari dal novero degli incaricati di pubblico servizio ai sensi dell'art. 358 c.p. in ragione della considerazione (invero piuttosto scontata se si considera l'art. 2195 c.c.) che l'attività bancaria ha carattere d'impresa ed attiene la sfera del privato. E però la possibilità che un servizio pubblico sia esercitato da un privato attraverso un'organizzazione imprenditoriale è da tempo riconosciuta, in via generale, sia dalla dottrina⁶⁰ che dalla giurisprudenza⁶¹. A livello europeo, poi, la Corte di Giustizia ha riconosciuto la compatibilità tra la dimensione imprenditoriale del credito e la qualificazione delle attività bancarie come pubblico servizio⁶².

Tuttavia, anche se sussistono motivate ragioni per continuare ad insistere sulla qualificazione come pubblico servizio (*rectius*, come servizio economico di interesse generale ex art. 36 Carta Nizza) delle attività svolte dagli istituti di credito (o quantomeno di una parte di queste), non è necessario risolvere tale complessa questione classificatoria

⁵⁹ La vicenda è nota. A fronte di un primo orientamento giurisprudenziale che aveva riconosciuto la dimensione penale pubblicistica del credito (si veda, per tutti, Cass. Pen., s.u. 10 ottobre 1981, Carfi, consultabile in *Foro It.*, 1981, II, 553, con nota di F. CAPRIGLIONE) la Suprema Corte ha successivamente escluso gli operatori bancari dal novero degli incaricati di pubblico servizio ai sensi dell'art. 358 c.p. in virtù della considerazione che il d.p.r. n. 350/1985 «delineava con assoluta certezza l'ordinaria attività bancaria, indipendentemente dalla natura dell'ente che la esercita, nella sfera del privato», Cass. Pen. s.u. 23 maggio 1987, Tuzet (consultabile in *Foro It.*, 1987, II, 481, con nota di G. GIACALONE).

⁶⁰ V. per tutti, U. POTOTSHING, *I pubblici servizi*, Padova, 1964.

⁶¹ Da ultimo, Cass. Pen., VI, 6 marzo 2017 n. 10875 ha affermato, ad esempio, che «il servizio di raccolta del risparmio postale ... pur se non direttamente imputabile ad un soggetto pubblico e concretamente attuato attraverso organismi privati, ha natura pubblicistica».

⁶² Il riferimento è alla sentenza CGCE 7 aprile 1987, C-166/1985 che ha affermato che la natura imprenditoriale dell'attività bancaria «non impedisce agli Stati membri di attribuire ai dipendenti degli enti creditizi la qualifica di pubblico ufficiale o di persona incaricata di pubblico servizio».

per trarre delle conclusioni sulla dimensione pubblicistica minima del credito, così come delineata dalla Costituzione.

Dalle considerazioni sin qui svolte, infatti, è possibile concludere quantomeno che nel sistema costituzionale italiano il credito è «un'attività imprenditoriale di rilievo pubblico funzionale al lavoro, al sistema produttivo, alla crescita e all'inclusione»⁶³: La definizione è significativa sotto un triplice profilo e consente di delineare altrettanti corollari.

3.1. Destinazione costituzionalmente privilegiata del risparmio e necessaria separazione tra banche commerciali e banche d'affari

Sotto un primo aspetto il risparmio – e quindi l'attività di credito attraverso cui questo è veicolato – deve essere orientato alla promozione dell'economia reale. In altri termini, il complesso dei valori della Carta individua una destinazione privilegiata del risparmio (non solo popolare) verso il complesso produttivo (e non verso la speculazione) e manifesta una decisa preferenza verso le «*non-speculative commercial banking activities that, by providing credit to entrepreneurial firms and individuals to finance their investment decisions, promotes economic growth and has a positive impact on the real economy*»⁶⁴. In ragione di ciò, la separazione tra banche commerciali e banche d'affari, già oggetto di riflessione a livello europeo⁶⁵ e suggerita nuovamente dalla Commissione d'inchiesta parlamentare sulle banche istituita durante la XVII legislatura, appare coerente con il sistema di valori espresso dalla Costituzione.

La proposta attiene al superamento della “banca universale” delineata dalle disposizioni vigenti e al ritorno alla logica della specializzazione – già presente nella legislazione del 1936-1938 – tra i diversi attori del sistema creditizio. Si tratta di riservare alle banche commer-

⁶³ Cfr. 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*, cit., p. 56 ss. Corsivo aggiunto.

⁶⁴ Tale definizione, che ricomprende i compiti tipici delle cd. banche commerciali, è tratta da C. SAVVIDES, D. ANTONIOU, *Ailing Financial Institutions: EC State Aid Policy Revisited*, in *World Competition*, n. 3/2009, p. 358.

⁶⁵ Il riferimento è alla proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio “*Sulle misure strutturali volte ad accrescere la resilienza degli enti creditizi dell'UE*”, COM/2014/043, mai approvata e ritirata dalla Commissione europea nell'ottobre 2017.

ciali le attività creditizie di rilievo pubblico (e perciò coperte da una particolare tutela costituzionale): la raccolta dei depositi; le operazioni di prestito (credito commerciale, credito al consumo, credito con garanzia ipotecaria, *factoring*, cessioni di credito); le attività di *leasing* finanziario; i servizi di pagamento; l'acquisto di titoli di Stato. Al contrario, le attività di negoziazione e di *investment banking* (come l'investimento in fondi o in cartolarizzazioni rischiose, la vendita e la negoziazione di derivati etc.) dovrebbero essere effettuate solo dalle banche d'affari.

Una tale differenziazione appare non solo opportuna, ma quasi costituzionalmente necessaria.

In tal modo, infatti, per un verso si impedirebbe l'utilizzo del risparmio della clientela per attività di *trading* e più in generale speculative⁶⁶, operazioni «lecite ma fuori dall'ombrello costituzionale della tutela del lavoro e nella sostanza assimilabili al gioco d'azzardo»⁶⁷; per altro verso, si incoraggerebbe l'utilizzo del risparmio da parte degli istituti bancari a sostegno dell'economia reale e, quindi, a tutela del lavoro inteso nella più ampia accezione di compartecipazione plurale (di imprenditori, professionisti, lavoratori autonomi e dipendenti) alla creazione della ricchezza ed al progresso della società tracciata dall'art. 1 Cost.⁶⁸.

3.2. Responsabilità pubblica delle banche e transizione verso un sistema di vigilanza diffusa

Sotto il secondo aspetto, la definizione del credito sopra operata importa che dall'esercizio di tale attività discenda una responsabilità che va oltre il profilo privatistico del rapporto tra istituti di credito e propri clienti (o quello penalistico, inerente il profilo sanzionatorio) ma si estende alla sfera pubblica e diviene *accountability*. Ciò è rilevante sotto molteplici profili. Per un verso impedisce l'esternalizzazione da parte della Repubblica degli obblighi di vigilan-

⁶⁶ V. Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario, *Relazione conclusiva*, p. 195.

⁶⁷ G. DI GASPARE, *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, in *Dir. pubbl.*, 2008, p. 894.

⁶⁸ Sul punto, v. G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Padova, 2003, p. 78, secondo cui la nozione di lavoro delineata dalla carta fondamentale «comprende l'imprenditore, il lavoratore autonomo ed il lavoro dipendente».

za bancaria, ovvero inibisce la loro transizione dalla sfera pubblica alla dimensione privata del rapporto tra istituto di credito e clientela⁶⁹. Per altro verso, richiede che l'attività di vigilanza sul credito non si svolga esclusivamente in una dimensione endobancaria, ovvero all'interno del sistema di controllo prudenziale che si struttura attorno alla Banca Centrale Europea ed alla Banca d'Italia⁷⁰. A tal proposito, è significativo che la Costituzione affidi le funzioni di controllo sul credito alla Repubblica, quasi a richiamare un impegno corale che coinvolge non solo tutti i poteri dello Stato apparato, ma anche le autonomie territoriali, fino ad arrivare ai cittadini⁷¹. La necessità che il sistema di controllo pubblico si estenda oltre i confini della vigilanza interbancaria, peraltro, è stata evidenziata di recente dalla Corte dei Conti Europea che – così come annunciato con comunicato del 14 gennaio 2019 – ha espresso al Parlamento Europeo «preoccupazione riguardo all'attuale posizione della BCE in materia di accesso ai documenti e alle informazioni»; ha chiesto «ai legislatori dell'Unione di intervenire affinché la Banca centrale europea conceda pieno accesso ai documenti per l'espletamento di *audit* sulla vigilanza bancaria»; ha rimarcato che «è essenziale che la Corte disponga di pieni poteri di controllo sulle attività di vigilanza della BCE, dati i notevoli rischi che i fallimenti bancari comportano per le finanze pubbliche e la complessità dei nuovi meccanismi di vigilanza»⁷². Più a monte, è necessario che gli istituti di credito rendano conto al pubblico della propria attivi-

⁶⁹ F. CAPRIGLIONE, *L'unione bancaria europea. Una sfida per un'Europa più unita*, Milano, 2013, p. 109. Nello stesso senso, cfr. 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*, cit., p. 91.

⁷⁰ Si vedano i già richiamati contributi di R. IBRIDO e A. PIERINI (cfr. *supra* note 17 e 18).

⁷¹ Diversamente secondo F. MERUSI, *La posizione costituzionale della Banca centrale in Italia*, cit., p. 1090, «il soggetto ricompreso nel termine Repubblica [è] la banca centrale».

⁷² Cfr. Corte dei Conti Europea, Comunicato stampa del 14 gennaio 2019, *A giudizio della Corte dei conti europea, la Banca centrale europea deve consentire l'esercizio dei pieni poteri di controllo sulla vigilanza bancaria*, consultabile sul sito istituzionale della Corte dei Conti Europea. Invero il problema dell'*accountability* pubblica dell'attività svolta dalla Banca Centrale Europea è già stato evidenziato da A. CIANCIO, *Unione economica e monetaria e Banca centrale europea: profili problematici di diritto costituzionale*, in E. CASTORINA (a cura di), *Diritti pubblici, servizi fondamentali, costituzionalismo europeo*, Napoli, 2016, p. 716 ss., spec. p. 731 ss. che ha suggerito di «attenuare la sostanziale irresponsabilità della Banca Centrale Europea dinanzi al corpo elettorale intensificandone il rapporto con il Parlamento».

tà nel settore del credito, con una trasparenza che vada oltre gli irenici (ma pur sempre apprezzabili) confini del cd. bilancio sociale⁷³ e le anguste previsioni dell’informativa al pubblico ex art 53 c. 1, lett. d-bis, TUB⁷⁴. Si tratta, in altri termini, di estendere i confini della trasparenza bancaria oltre il profilo privatistico del rapporto tra gli istituti di credito ed i loro clienti⁷⁵: è necessario che le banche rendicontino pubblicamente non solo in maniera generica gli investimenti effettuati, ma più nello specifico le politiche creditizie adottate, i criteri utilizzati per la valutazione del merito, la qualità e quantità di crediti deteriorati (cd. “*non performing loans*”). Tale rendicontazione ha un duplice impatto positivo: da un lato, fornisce ai cittadini informazioni che gli consentano di valutare la responsabilità sociale⁷⁶ delle banche (permettendo agli stessi – nella qualità di clienti e, spesso, di investitori inconsapevoli – di orientare l’allocazione dei risparmi sulla base di valutazioni di carattere (non solo economico ma anche) etico; dall’altro, riduce il rischio di condotte illecite da parte degli operatori bancari ed assolve a una funzione preventiva. Ciò è oltremodo importante in un settore, come quello del credito, rispetto al quale il regolatore pubblico deve garantire la massima responsabilità degli istituti senza tuttavia esasperare e irrigidire il sistema sanzionatorio, al fine di evitare la contrazione del credito bancario nei confronti dell’economia reale, ovvero delle famiglie e delle imprese.

La prospettiva auspicata, in conclusione, è quella di un’ulteriore transizione sistemica della vigilanza bancaria, oltre il binomio strutturale/prudenziale, verso una dimensione diffusa. Una siffatta soluzione, peraltro, sarebbe utile per arginare le pressioni che hanno alimentato la progressiva affermazione di un sistema di vigilanza politica particolarmente pervasivo, condotto attraverso le Commissioni parlamentari d’inchiesta (cfr. da ultimo l. 26 marzo 2019, n. 28), la cui attività rischia di interferire con il sistema del credito ben oltre i margini trac-

⁷³ Cfr. Associazione Bancaria Italiana, Istituto europeo per il bilancio sociale, *Modello di redazione del bilancio sociale per il settore del credito*, Roma, 2001.

⁷⁴ Cfr. R. COSTI, *L’ordinamento bancario*, Bologna, 2012, p.597.

⁷⁵ Cfr. per tutti A. MIRONE, *La trasparenza bancaria*, Padova, 2012 e A. BARENGHI, *Appunti sulla trasparenza bancaria, venticinque anni dopo*, in *Questione Giustizia*, n. 3/2017, p. 112 ss.

⁷⁶ Sul tema si vedano almeno le riflessioni di G. ACOCELLA, ora raccolte in ID., *Etica, economia, lavoro: riflessioni sulla democrazia economica*, Roma, 2007.

ciati dalla Carta fondamentale (e non necessariamente nella direzione da essa segnata).

3.3. Accessibilità del credito: oltre l'insindacabilità del merito creditizio

Il terzo corollario è contiguo ai precedenti e inerisce la garanzia dell'accessibilità del credito, ovvero del diritto dei cittadini di accedere alle risorse economiche a parità di condizioni. Se è vero, infatti, che il credito è un'attività funzionale all'esercizio della libertà di iniziativa economica da parte dei cittadini (art. 41 Cost.) è evidente che l'effettività di tale ultima libertà riposa nella possibilità per ogni cittadino (ed in particolar modo per ogni impresa) "meritevole", ovvero di comprovata affidabilità economico-finanziaria, di accedere al credito. La garanzia dell'accesso al credito, allora, intercetta necessariamente il tema della valutazione del merito creditizio da parte degli istituti bancari e, in particolare, importa il superamento del dogma della tendenziale insindacabilità delle valutazioni discrezionali compiute dagli istituti di credito a tal proposito⁷⁷.

Se, infatti, da un lato è vero che le banche «investono risorse significative e applicano sofisticate metodologie nella selezione dei potenziali affidati sulla base del relativo merito di credito [e] nella valutazione della qualità dei progetti imprenditoriali suscettibili di finanziamento»⁷⁸; d'altro canto, non può ritenersi che gli istituti di credito siano impermeabili a dinamiche distorsive dell'uguaglianza che potrebbero tradursi in un atteggiamento particolarmente esigente (ed esasperatamente rigido) nei confronti di alcuni operatori economici (in particolar modo piccole e medie imprese, PMI) e, di converso, in una eccessiva disponibilità nei confronti di alcuni operatori economici (e so-

⁷⁷ L'insindacabilità del merito creditizio è pacifica nelle pronunce dell'Arbitro Bancario Finanziario (l'organismo indipendente ed imparziale per la risoluzione stragiudiziale delle controversie in materia di credito) secondo cui non è «in alcun modo previsto dall'ordinamento positivo, né appare in alcun modo desumibile neppure attraverso la più rigorosa esegesi delle fonti vigenti, alcun diritto del cliente ad ottenere credito dall'intermediario, la valutazione circa la convenienza a contrarre, in assenza di anteriori vincoli pattizi [...], essendo rimessa, in via esclusiva e insindacabile, alla piena discrezione del medesimo». Cfr. *ex multis* ABF, decisioni 5 settembre 2014, n. 5517 e 26 febbraio 2016, n. 1876.

⁷⁸ D. MESSINEO, *Vigilanza bancaria* (voce), in *Enc. Giur. Trec., approfondimenti enciclopedici del diritto on-line*, 2019, consultabile sul sito treccani.it.

ciali) qualificati in ragione della loro appartenenza alle *élites* economiche, politiche e burocratiche del momento. A conferma della fondatezza di una siffatta preoccupazione, può ricordarsi che al 31 dicembre 2017, il Monte dei Paschi di Siena vantava nei confronti di partiti politici e persone fisiche «che occupano o che hanno occupato importanti cariche pubbliche, ... loro familiari diretti, [e soggetti] con i quali tali persone intrattengono notoriamente stretti legami» crediti deteriorati per un importo superiore a 16 milioni di euro⁷⁹.

Sono evidenti le molteplici esternalità negative di tali distorsioni del merito nella valutazione delle richieste di credito: per un verso, sono idonee a generare ingenti perdite agli istituti bancari con inevitabili ripercussioni sul risparmio dei cittadini e, più in generale, sulla tenuta del sistema creditizio (con evidente compressione dei principi sanciti dall'art. 47 Cost.); per altro verso ostacolano l'emersione ed il consolidamento di nuove imprese meritevoli e pregiudicano la libera concorrenza (in violazione degli artt. 41 e 117, c. 2, lett. e); infine, favoriscono la concentrazione della ricchezza ed impediscono la circolazione delle *élites* economiche con le inevitabili conseguenze in termini di stagnazione delle *élites* politiche (e burocratiche) e di esercizio del potere in regime monopolistico da parte di determinate classi sociali⁸⁰. Sotto tale ultimo profilo, in ragione dell'inscindibile legame tra democrazia e potere economico⁸¹, il tema dell'accessibilità del credito si salda con la questione, più generale, dell'accessibilità del potere e dell'effettività della democrazia, sulla scorta della considerazione che non può esserci democrazia politica senza democrazia economica⁸².

⁷⁹ Secondo le dichiarazioni rese da Marco Morelli, amministratore delegato del Monte dei Paschi di Siena, durante l'assemblea dei soci tenutasi nel mese di aprile 2018 e riportate da *La Repubblica* in un articolo dal titolo "*Mps, non recupera crediti per 16 milioni da partiti e personalità pubbliche*", 12 aprile 2018.

⁸⁰ È nota l'esistenza di un flusso biunivoco che porta i diversi soggetti ad oscillare tra potere pubblico e privato. Non è insolito, infatti, che un alto funzionario della difesa diventi consulente di un'industria militare; che un ministro, al termine del proprio incarico acceda ad una prestigiosa *law firm*; che un alto burocrate che ha gestito processi di privatizzazione spenda poi le proprie competenze nel settore privato; che un imprenditore diventi leader di partito e poi amministratore pubblico. Sul punto, si rimanda alle riflessioni svolte in A. LANZAFAME, *Democrazia, accessibilità dei poteri, circolazione delle élites: dal principio alla realtà*, cit., *passim*.

⁸¹ M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *RivistaAic*, n. 3/2018, p. 252 ss.

⁸² Cfr. già F. GALGANO, *Il governo dell'economia*, in *Attualità e attuazione della Costituzione*, Roma-Bari, 1979, p. 147, secondo cui nella logica della Costituzione «l'emancipazione delle classi subalterne non è più relegata all'interno della società civile

La garanzia dell'accessibilità del credito, allora, richiede, per un verso, che gli istituti bancari consentano ai cittadini ed alle imprese di conoscere preventivamente i criteri di valutazione del merito creditizio e motivino le proprie decisioni in ordine alle richieste di accesso al credito (specie quelle negative); per altro verso, impone di riconoscere contenuto immediatamente giustiziabile all'art. 47 Cost. per consentire all'autorità giudiziaria di sindacare le scelte degli istituti bancari in materia di (mancata) concessione del credito specie nel caso in cui tali decisioni risultino manifestamente arbitrarie, immotivate e/o contraddittorie⁸³. D'altronde, nel nostro ordinamento esistono già istituti che smentiscono la tesi dell'insindacabilità del merito creditizio e aprono le porte ad un controllo pubblico sulle scelte degli operatori economici. Il riferimento è all'attuale formulazione dell'art. 27-bis, c. 1-*quinquies*, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1⁸⁴ che attribuisce al Prefetto il potere di «segnala[re] all'Arbitro Bancario Finanziario ... specifiche problematiche relative ad operazioni e servizi bancari e finanziari» specificando che «la segnalazione avviene a seguito di istanza del cliente in forma riservata e dopo che il prefetto ha invitato la banca in questione, previa informativa sul merito dell'istanza, a fornire una risposta argomentata sulla meritevolezza del credito». La stessa Banca d'Italia, infatti, ha evidenziato come tale disposizione istituisce una speciale forma d'accesso all'Arbitro bancario nel caso di mancata erogazione, di mancato incremento o di revoca del finanziamento, di inasprimento delle condizioni applicate a un rapporto di finanziamento o

quale democrazia economica separata dalla democrazia politica [ma] ascende alla ribalta della società politica [e] diventa un modo di essere della stessa democrazia politica».

⁸³ Sul punto si segnala la tesi di A. VISCUSI, *Profili di responsabilità della banca nella concessione del credito*, cit., p. 12 ss. secondo cui «se è vero che il rifiuto di accordare credito non è, in quanto tale, atto a fondare alcuna pretesa risarcitoria, è altrettanto vero che fonte di responsabilità (precontrattuale) potrebbe essere il comportamento contrario a correttezza e buona fede ... allorquando senza alcuna plausibile motivazione, la banca disattenda il ragionevole affidamento circa la conclusione del contratto».

⁸⁴ Il decreto è stato convertito con l. 24 marzo 2012, n. 27 e poi modificato dal coevo d.l. 24 marzo 2012, n. 29, a sua volta convertito con l. 18 maggio 2012, n. 62. La disposizione richiamata, nello specifico, è stata introdotta in sede di conversione di tale ultimo decreto.

di altri comportamenti della banca conseguenti alla valutazione del merito di credito del cliente⁸⁵.

Tale scelta del legislatore, è evidente, fornisce argomenti a sostegno dell'esistenza in capo agli operatori bancari, se non di un vero e proprio obbligo di fare credito, quantomeno di doveri di motivazione delle proprie scelte e di non discriminazione dei cittadini (consumatori e/o imprenditori) che si traducono in altrettanti limiti alla libertà di impresa. Ciò anche in ragione del fatto che la suddetta disposizione si colloca in stretto rapporto con l'istituzione, ad opera del medesimo art. 27-bis, dell'Osservatorio sull'erogazione del credito e sulle relative condizioni da parte delle banche alla clientela, nell'ottica di un consolidamento del controllo pubblico non endobancario sulla qualità e quantità dell'offerta di credito⁸⁶.

Il sindacato giurisdizionale sul merito creditizio, allora, non è estraneo alla logica del nostro ordinamento ed anzi può immaginarsi come *extrema ratio* per censurare decisioni arbitrarie degli istituti bancari nei confronti di cittadini ed imprese; ciò anche nell'ottica di una maggiore democratizzazione del procedimento di accesso al credito, atteso che le decisioni giurisdizionali sono sempre espressione delle dinamiche partecipative attraverso cui i cittadini (co)determinano i processi decisionali della *res publica*.

Detto per inciso, oltretutto, una siffatta giurisdizionalizzazione delle scelte creditizie avrebbe probabilmente l'effetto di limitare – quasi in una prospettiva “a rimbalzo” – la concessione di crediti privi di adeguate garanzie a certi «prenditori di particolare rilievo»⁸⁷. Lo svolgimento di operazioni di favore nei confronti di alcuni soggetti, infatti, esporrebbe inevitabilmente gli istituti bancari al rischio di dover applicare tali criteri di favore a casi analoghi se non, addirittura, alla generalità dei consociati. Ciò dovrebbe spingere gli istituti di credito ad adottare un atteggiamento prudente in via generale ed a non indulgere in concessioni determinate da logiche diverse da quella imprenditoriale.

⁸⁵ V. Banca d'Italia, *Disposizioni sui sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie in materia di operazioni e servizi bancari e finanziari*, sezione VI-bis, consultabile sul sito istituzionale della Banca d'Italia.

⁸⁶ Sul punto cfr. V. VITALI, *Le segnalazioni dei prefetti all'ABF e l'obbligo di far credito*, consultabile su Dirittobancario.it.

⁸⁷ L'espressione è mutuata dall'art. 3, l. n. 28/2019 e si riferisce ai fenomeni di cui *supra* alla nota 79.

4. A mo' di conclusione. Credito e governo costituzionale dell'economia a garanzia del pluralismo sociale e dell'integrità socioeconomica dei territori

Si è consapevoli dei limiti e delle insidie che connotano le riflessioni sin qui svolte, così come delle preoccupazioni che possono suscitare tra economisti e giuristi. Si dirà che tale impostazione rischia di condurre ad un nuovo dirigismo pubblico sull'economia e di comprimere oltremodo la libertà di impresa degli operatori del credito; che può prospettare «una via funzionale che suggerisce o impone, o può agevolare un credito legato a logiche funzionali e non imprenditoriali»⁸⁸, quasi ad essere la premessa per l'affermazione di un diritto al credito.

Epperò, l'accessibilità del credito – intesa come garanzia delle pari opportunità di fruizione dello stesso – non è contraddetta, ma anzi garantita dall'esistenza di accurati ed imparziali meccanismi di verifica del merito creditizio. La declinazione di una destinazione costituzionalmente privilegiata del risparmio e di un sistema di vigilanza diffusa sul settore del credito, non esclude la natura imprenditoriale dell'attività bancaria – e con essa la naturale ricerca del profitto da parte degli operatori economici –, ma anzi la presuppone. Non si vuole, né si potrebbe, in altri termini, mortificare la dimensione imprenditoriale dell'attività bancaria, anch'essa dotata di una garanzia costituzionale in virtù dell'art. 41 Cost., disposizione che non è contraddetta ma semmai solo integrata dalla disciplina costituzionale del credito⁸⁹. È evidente, però, che l'impresa bancaria – come e più di ogni altra espressione della libera iniziativa privata – può e deve essere orientata alla realizzazione (anche) di fini sociali che, nel caso di specie, sono

⁸⁸ G.M. FLICK, *Funzione e servizio pubblico del credito... a volte ritornano*, in AA.VV. *La crisi finanziaria: banche, regolatori, sanzioni*, Milano, 2010, p. 247.

⁸⁹ Invero il rapporto tra le due disposizioni è stato oggetto di diverse interpretazioni da parte della dottrina. Sul tema, oltre ai contributi già segnalati di F. MERUSI, V. SPAGNUOLO VIGORITA e G. FERRI si vedano anche le riflessioni di A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Milano, 1963, p. 353 ss.; F. CAPRIGLIONE, *Intervento pubblico e ordinamento del credito*, Milano, 1978, p. 47 s.; G. OPPO, *Libertà di iniziativa e attività bancaria*, in *Riv. dir. civ.*, 1990, I, p. 468 s.; e S. FORTUNATO, *Credito e ordinamento costituzionale*, in *Banca, borsa e tit. cred.*, 1990, I, p. 585 s.

già tracciati nella Carta fondamentale: quest'ultima, infatti, contiene al proprio interno «una normativa sufficiente a segnare i limiti, anche sul piano finalistico, dell'intervento pubblico – in ogni sua articolazione organizzativa – sul settore del credito»⁹⁰. È solo entro tali limiti che si auspica un più incisivo intervento della Repubblica – in tutte le sue componenti – nell'ottica di un'equilibrata e contemporanea realizzazione di interessi generali e particolari, ovviamente senza trasformare le banche in strumenti di politica creditizia dello Stato.

Le soluzioni proposte rigettano l'idea di un'autoregolazione assoluta del mercato e si muovono piuttosto nell'ottica di quello che può essere definito, in termini generali e valevoli per tutti gli ordinamenti democratici, governo costituzionale dell'economia⁹¹. Un sistema in cui l'insieme di valori tracciato dalla Carta fondamentale è utilizzato dalla Repubblica – intesa come insieme di attori pubblici e privati: legislatore, giudici, autorità indipendenti, operatori economici – per temperare la tensione irresponsabile verso il profitto del capitalismo neoliberista⁹², per porre un freno alle sue tensioni autolesionistiche⁹³, anche per guadagnare tempo rispetto ad una crisi di sistema che è stata descritta come inevitabile⁹⁴.

La fiducia nell'economia di mercato, d'altronde, informa la nostra Carta e, più in generale, il sistema valoriale dell'ordinamento europeo, ma non presuppone una resa incondizionata della politica (e con essa del diritto e dei diritti) sull'economia e sul libero mercato, che peraltro – come è noto – non è un'entità perfetta ma, al contrario, è continuamente esposto ad errori e fallimenti⁹⁵. Al contrario è necessario ribadire che nell'ordinamento costituzionale il diritto non può limitarsi ad essere (come pure è) un mezzo a sostegno e garanzia dell'economia,

⁹⁰ Cfr. S. FORTUNATO, *Credito e ordinamento costituzionale*, cit., p. 596 secondo cui, peraltro, ciò non esclude «che l'impresa bancaria possa trovarsi assoggettata a limitazioni ulteriori, purché esse si coordinino e si indirizzino a predeterminati fini sociali legislativamente individuati, secondo il modello prescritto dell'art. 41 Cost.».

⁹¹ Una prospettiva condivisa, tra gli economisti, da D. RODRIK, *Straight Talk on Trade. Ideas for a Sane World Economy*, trad. it. *Dirla tutta sul mercato globale. Idee per un'economia mondiale assennata*, Torino, 2019.

⁹² Su cui, per tutti, cfr. D. HARVEY, *A brief history of neoliberalism*, 2007, trad. it. *Breve storia del neoliberismo*, Milano, 2007.

⁹³ Sul punto cfr. C. CROUCH, *Can Neoliberalism be Saved from Itself?*, 2017, trad. it. *Salviamo il capitalismo da se stesso*, Bologna, 2018.

⁹⁴ Cfr. W. STREECK, *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, 2013, trad. it. *Tempo guadagnato: la crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, 2013.

⁹⁵ V. ancora C. CROUCH, *Quanto capitalismo può sopportare la società*, cit., p. 30 ss.

ma costituisce piuttosto un sistema che cristallizza e tutela valori e li sottrae alla logica economica che diversamente tenderebbe a liquidarli «nella perpetua ricerca dell'utilità e dei massimi edonistici nel perpetuo conflitto tra risultati e costi»⁹⁶.

Per tali ragioni, se è possibile revocare in dubbio che tale attività di governo, regolazione e limitazione del mercato possa svolgersi esclusivamente entro i confini dello Stato nazionale⁹⁷; d'altra parte è necessario immaginare sempre nuovi modi e luoghi per catturare il potere (economico) e proteggere le fondamenta stesse del costituzionalismo. Questo, infatti, fa del pluralismo economico e sociale il proprio modo d'essere; presuppone e persegue l'inclusione sociale, la diffusione della ricchezza, la moltiplicazione delle possibilità, e la circolazione delle élites economiche; rigetta le dinamiche espulsive tipiche di certo capitalismo neoliberista⁹⁸, la stagnazione delle classi dirigenti, e la concentrazione della ricchezza (e del potere) in mano ad élites ristrette ed «imprese giganti»⁹⁹.

Se è vero che «democrazia e mercato sono in certo senso quasi due applicazioni in due campi distinti di uno stesso fondamentale modello politico-sociale»¹⁰⁰ che si fonda sul pluralismo economico, sull'accessibilità del potere e sulla responsabilità degli attori pubblici e privati per le proprie decisioni; allora è compito della Repubblica (art. 3 Cost.) così come dell'Unione Europea (art. 3.3 TUE) adottare tutti gli strumenti necessari per garantire la permanenza dei presupposti per il corretto funzionamento di tale modello ed impedire il consolidamento di posizioni dominanti e centri di potere irresponsabili. Il riconoscimento di nuovi e più ampi spazi di controllo giurisdizionale sulle scelte adottate dalle banche in materia di credito, il rafforzamento dell'*accountability* degli istituti bancari, così come l'adozione di regole che favoriscano ed orientino l'investimento del risparmio sul

⁹⁶ Si vedano le riflessioni di G. CAPOGRASSI, *Pensieri vari su economia e diritto*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, I, Padova, 1940, ora in *Opere*, IV, Milano, 1959, *passim*, spec. p. 230-235.

⁹⁷ Si veda, a tal proposito, E. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, Bologna, 2013.

⁹⁸ S. SASSEN, *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy*, 2014, trad. it. *Espulsioni. Brutalità e complessità nell'economia globale*, Bologna, 2015.

⁹⁹ Cfr. C. CROUCH, *The strange non-death of neoliberalism*, 2011, trad. it. *Il potere dei giganti. Perché la crisi non ha sconfitto il neo-liberismo*, Roma-Bari, 2012.

¹⁰⁰ Così G. BOGNETTI, *Democrazia e Mercato*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. Mercato amministrazione diritti*, Torino, 2006, p. 66.

territorio a garanzia dell'effettività del pluralismo economico sono tutti interventi che si iscrivono in quest'ottica e che pertanto sono coerenti con la costituzione economica delineata dalla reciproca integrazione tra la Carta fondamentale italiana ed i trattati europei¹⁰¹. Tale costituzione, infatti, lungi dal legittimare l'ordine neoliberista, esige e regola un'economia sociale di mercato fortemente competitiva e sostenibile¹⁰², orientata alla piena occupazione e al progresso sociale, in cui libera iniziativa economica e solidarietà non si elidono ma si conformano e garantiscono a vicenda e, insieme, concorrono a dare sostanza alla democrazia¹⁰³.

Va da sé che tra i principi cardine di tale costituzione economica assume una dimensione centrale la tutela dell'integrità socioeconomica dei diversi territori, a garanzia del pluralismo, dell'unità e della coesione territoriale (artt. 2, 5, e 119, c. 6 Cost. e 3.3 e 4.2 TUE). Nella dimensione (inter)costituzionale, infatti, il territorio non è (solo) il

¹⁰¹ L'espressione costituzione economica è qui intesa, nella sua accezione normativa, come sintesi di principi e regole di rango costituzionale. Sul tema, in una vasta bibliografia, cfr. almeno M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale* (voce), in *Dig. Disc. pubbl.*, V, Torino, 1990, p. 373 ss.; G. BOGNETTI, *La costituzione economica italiana*, Milano, 1995; P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996; N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1998, p. 14 ss.; G.U. RESCIGNO, *Costituzione economica*, in *Enc. giur. Trec.*, X, Roma, 2001; S. CASSESE, *La costituzione economica europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2001, p. 907 ss. L. CASSETTI, *Stabilità economica e diritti fondamentali. L'euro e la disciplina costituzionale dell'economia*, Torino, 2002; ID., *Costituzione economica*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 1638 ss.; S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2007; G. BIANCO, *Costituzione economica*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., Torino, 2008, p. 259 ss. e L. D'ANDREA, *I principi costituzionali in materia economica*, in *ConsultaOnline*, 2014; O. CHESSA, *La costituzione della moneta: concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016.

¹⁰² Sul tema, v. almeno i recenti contributi di D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017 ed E. CATERINI, *Sostenibilità e ordinamento civile. Per una riproposizione della questione sociale*, Napoli, 2018.

¹⁰³ In tal senso, con riferimento alla costituzione economica europea, si vedano le osservazioni di A. CANTARO, *L'imperialismo del libero scambio. La costituzione economica europea nell'epoca del neo-mercantilismo "globale"*, in *Federalismi.it*, 1 agosto 2018 secondo cui l'idea di un'inconciliabilità logica e ontologica tra progetto di integrazione economica sovranazionale e costituzionalismo democratico-sociale è infondata sul piano del diritto e smentita su quello fattuale. Sul tema, v. anche A. PREDIERI, *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, 1999, *passim* e spec. p. 34 ss.; F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2016; ID. *L'Unione europea e il declino dell'ordine neoliberale*, cit.; e G. PITRUZZELLA, *La costituzione economica europea: un mercato regolato e corretto, nulla a che vedere con il fondamentalismo di mercato*, in *Federalismi.it*, 1 agosto 2018.

luogo entro cui è esercitato il potere degli attori pubblici, ma è insieme spazio, comunità e valore¹⁰⁴; prodotto della cultura e sede della democrazia politica¹⁰⁵. In quest'ottica, il territorio è sia «un limite alla direzione politica dello sviluppo economico sociale»¹⁰⁶, sia un bene da salvaguardare rispetto a certe tendenze centripete e predatorie tipiche del capitalismo neoliberalista. Le necessità di custodire l'integrità socioeconomica dei vari territori trova il proprio fondamento sia nel principio autonomista che intesse la nostra Carta e più a monte l'ordinamento europeo¹⁰⁷ – atteso che l'esistenza di una comunità locale chiamata ad autogovernarsi presuppone sempre l'esistenza di una comunità sociale che vive, lavora, assume iniziativa ed opera scambi in un determinato territorio – sia nello specifico riconoscimento a livello sovranazionale di un esplicito spazio di azione degli Stati nazionali a «salvaguardia dell'integrità territoriale» (art. 4.2 TUE), da intendersi necessariamente anche sotto il profilo socioeconomico. Significativo è poi il fatto che i trattati disegnino il territorio europeo per lo più come «somma di molti e diversi luoghi della politica nazionale,

¹⁰⁴ V. le relazioni di G. SCACCIA, *Il territorio tra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, e C. SALAZAR, *Territorio, confini, "spazio": coordinate per una mappatura essenziale*, presentate durante il XXXI Convegno annuale dell'Associazione Italiana Costituzionalisti, tutte pubblicate in *RivistaAic*, nn. 2-3/2017 ed oggi in AA.VV., *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: sovranità, rappresentanza, territorio: atti del XXXI Convegno annuale, Trento, 11-12 novembre 2016*, Napoli, 2017. In una prospettiva comparata, v. anche A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Milano, 2010 e ID., *Gli itinerari costituzionali del territorio: una prospettiva comparata*, in *RivistaAic*, n. 3/2012.

¹⁰⁵ G. SCACCIA, *Il territorio tra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, cit., p. 14.

¹⁰⁶ G. SCACCIA, *Il territorio tra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, cit., p. 8 e F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 445 ss.

¹⁰⁷ Sul principio autonomista nella Costituzione italiana, v. almeno in una vastissima letteratura R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, 2006, p. 132 ss.; C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 6 ss.; G. BERTI, *Art. 5 Cost.*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, 1975, p. 277 ss.; G.C. DE MARTIN, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milano, 1984; B. PEZZINI, *Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole*, in *Gruppodipisa.it*; e G. ROLLA, *L'autonomia delle comunità territoriali*, Milano, 2008; S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma, 2017. Sul principio autonomista nel diritto europeo, cfr. per tutti G. BOGGERO, *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, Leiden, 2017.

non luogo unitario della politica europea [e che questo venga] in considerazione in modo unitario in ambito UE solo sul versante delle politiche di coesione economica, sociale e territoriale (art. 3.3 TUE)»¹⁰⁸. Ciò significa che il principio di libera circolazione (di merci, capitali, servizi e persone) ed il mercato unico non presuppongono di necessità (né conducono ontologicamente al) la deterritorializzazione dell'economia, la volatilizzazione della ricchezza; la vorace mobilità dei capitali da un territorio all'altro alla ricerca del massimo profitto. Detti principi, al contrario, dovrebbero ampliare gli spazi di libertà dei cittadini ed estendere i vincoli di solidarietà all'interno di una cornice più ampia e, in quest'ottica, ammettono limitazioni, ragionevoli e proporzionate, così come interventi sul libero mercato per tutelare un interesse pubblico di sicuro rilievo quale l'integrità socioeconomica dei territori¹⁰⁹.

Alla luce di ciò v'è spazio per un'ulteriore proposta nell'ottica di una uguaglianza sostanziale nell'accesso al credito e per promuovere l'investimento del risparmio nell'economia reale dei territori, anche al fine di prevenire la desertificazione socioeconomica di quelli più periferici. Il riferimento è alla possibilità di riconoscere un obbligo per gli istituti di credito di destinare una determinata parte del risparmio raccolto in un dato territorio di riferimento (regione, provincia, etc.) al finanziamento di imprese che in quel luogo hanno (o intendono stabilire) sedi e/o complessi produttivi o alla realizzazione di investimenti (pubblici e privati) finalizzati alla promozione dello sviluppo del medesimo territorio.

D'altronde, il nesso tra risparmio e territorio – nell'ottica di un reinvestimento dei frutti del primo sul secondo ove è maturato – non è estraneo al nostro ordinamento. Può ricordarsi la disciplina relativa alle cd. fondazioni bancarie – gli enti *sui generis* attraverso cui è stato gestito il processo di privatizzazione delle casse di risparmio e degli

¹⁰⁸ G. SCACCIA, *Il territorio tra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, cit., p. 39.

¹⁰⁹ Cfr. G. PITRUZZELLA, *L'Europa del mercato e l'Europa dei diritti*, in *Federalismi.it*, 20 marzo 2019, p. 4 ss. secondo cui «l'ampliamento dell'ambito di applicazione delle libertà fondamentali ha certamente allargato il campo delle regolazioni nazionali che possono essere sottoposte ad uno scrutinio di compatibilità con il diritto europeo. Ma questo ampliamento non ha escluso la compatibilità con il diritto europeo di quelle regole nazionali che tutelassero fondamentali interessi pubblici a condizione che tali misure fossero proporzionali».

istituti bancari di diritto pubblico¹¹⁰ – che, ai sensi degli artt. 1 e 2 d.lgs. 17 maggio 1999, n. 153, perseguono «in rapporto prevalente con il territorio» scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico attraverso risorse afferenti al precedente sistema di credito pubblico. L’ancoraggio al territorio di queste ultime è espressamente confermato dalle disposizioni statutarie delle singole fondazioni che, salvo alcuni casi, limitano l’ambito di operatività delle stesse al territorio di origine: ciò al precipuo fine di garantire che il tesoro gestito dalle fondazioni bancarie – per lo più frutto dell’attività di investimento del risparmio realizzata dal sistema delle cd. casse di risparmio – sia destinato principalmente ad interventi finalizzati alla promozione dello sviluppo proprio del territorio ove questo è stato raccolto. È noto, tuttavia, che la rete delle fondazioni bancarie non è distribuita in maniera omogenea sul territorio italiano – poiché la maggior parte di queste è dislocata nel centro-nord – e che ciò ha favorito l’afflusso di risorse destinate alla promozione dello sviluppo ed alla coesione in territori che dispongono già di risorse materiali ed immateriali consistenti¹¹¹. La circostanza ha contribuito ad aggravare l’asimmetria tra il tessuto economico dell’Italia settentrionale, caratterizzato da un maggior afflusso di credito dalle banche e beneficiario degli interventi del sistema delle fondazioni bancarie¹¹², e quello del mezzogiorno, pena-

¹¹⁰ In una vasta bibliografia, v. almeno M. CLARICH, A. PISANESCHI, *Le fondazioni bancarie: dalla holding creditizia all’ente non-profit*, Bologna, 2001; M. COSULICH, *Le casse di risparmio e le fondazioni bancarie tra pubblico e privato: due questioni di fine secolo*, Milano, 2002; R. BOTTIGLIA, *Le fondazioni bancarie: missione, ruolo istituzionale e partecipazione agli assetti proprietari del sistema creditizio*, Padova, 2003; G. PAGLIARI, *Le fondazioni bancarie: profili giuridici*, Milano, 2004; M. SANINO, *Le fondazioni bancarie: ultimo atto?*, Torino, 2004; S. STEFANELLI, *Problema e sistema delle fondazioni bancarie*, Perugia, 2005 e G. PASTORI, G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Fondazioni bancarie: una grande riforma da consolidare*, Bologna, 2011.

¹¹¹ Cfr. M. CLARICH, A. PISANESCHI, *Le fondazioni bancarie*, cit., p. 14 e 125; G. DE RITA, *Prefazione ad ACRI, Quinto rapporto sulle fondazioni bancarie*, Roma, 2000, p. 12 e S. RISTUCCIA, *Il capitale altruistico. Fondazioni di origine bancaria e cultura delle fondazioni*, Venezia, 2000, p. 83.

¹¹² Risorse che pur essendo erogate da enti che «non sono più elementi costitutivi dell’ordinamento del credito e del risparmio» (Corte costituzionale, 29 settembre 2003, n. 300) sono in buona parte – quantomeno nel loro nucleo originario – il frutto dell’attività delle (e quindi del risparmio investito dalle) “banche conferitarie” ai sensi della l. 30 luglio 1990, n. 218.

lizzato da un forte *credit crunch* da parte degli istituti di credito¹¹³ – in parte dovuto proprio all'eccessiva distanza rispetto ai luoghi ed ai soggetti della decisione ultima sull'erogazione del credito¹¹⁴ – e ai margini della rete di sostegno allo sviluppo rappresentata dal sistema delle fondazioni.

L'affermazione di un limitato obbligo di reinvestimento su un dato territorio del risparmio in esso raccolto da parte degli istituti di credito – anche con esclusivo riferimento alle zone ad alto rischio di disgregazione economica (in attuazione degli artt. 2, 5, 47 e 119, c. 6 Cost. e 3.3 e 4.2 TUE) – non è una panacea rispetto al complesso problema delle disuguaglianze territoriali ma, può essere un contributo coerente con i principi della costituzione economica multilivello, utile sia per contrastare la stretta del credito nelle regioni più fragili e periferiche, sia per attrarre investimenti produttivi su detti territori, preservarne l'integrità economica e contrastarne la desertificazione.

¹¹³ Così come evidenziato dall'Ufficio studi della CGIA di Mestre alla luce dei dati forniti dalla Banca d'Italia. Cfr. S. RICCIO, *Cgia: continua la contrazione del credito alle imprese*, su LaStampa.it il 16 febbraio 2019.

¹¹⁴ Cfr. P. ALESSANDRINI, L. PAPI, A. ZAZZARO, *Banche, territorio e sviluppo*, in *Moneta e Credito*, 2003, n. 221, p. 13-14 secondo cui «nelle regioni periferiche le grandi banche nazionali operano di fatto attraverso ... il management locale ... solo di passaggio nella regione, con un limitato periodo di permanenza nella filiale [che] svolge in genere solo l'istruttoria dei fidi, mentre la decisione ultima sull'erogazione del credito spetta alla direzione centrale. Per queste ragioni, a livello locale le banche nazionali possono finire per assumere atteggiamenti molto prudenti, preferendo il finanziamento di progetti poco rischiosi, a redditività immediata e caratterizzati da informazioni facilmente codificabili e verificabili, piuttosto che il sostegno a progetti a lungo termine e con caratteristiche difficilmente apprezzabili dall'esterno della regione, anche se importanti per lo sviluppo dell'imprenditoria e dell'economia locale».



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Adriana APOSTOLI

Paolo CARETTI

Lorenza CARLASSARE

Elisabetta CATELANI

Pietro CIARLO

Claudio DE FIORES

Michele DELLA MORTE

Alfonso DI GIOVINE

Mario DOGLIANI

Marco RUOTOLO

Aldo SANDULLI

Dian SCHEFOLD

Massimo VILLONE

Mauro VOLPI

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

BASCHERINI, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

CHERCHI, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

FERRAJOLI, Marco

GIAMPIERETTI, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Laura

RONCHETTI, Ilenia

RUGGIU, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

CERRUTI, Andrea **VERNATA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)