

Paolo Grossi
*La tutela del risparmio a settant'anni dall'approvazione dell'art. 47 della
Costituzione (*)*
(Roma, ABI, palazzo Altieri, 19 maggio 2017)

1. In un «volumetto» intitolato *La funzione della banca* – apparso nel 1934 presso il neonato “Giulio Einaudi editore”, come aggiornamento di un testo che, per circa quarant'anni, aveva goduto «di una inviolata sepoltura negli Atti della R. Accademia dei Lincei» –, Antonio De Viti de Marco esprimeva la seguente opinione, che credo utile riproporre testualmente: la banca moderna, in quanto «“organo dei pagamenti a credito”» «concede credito per conto suo proprio, non più come intermediario tra pagante e pagato, ovvero tra mutuante e mutuatario» (p. 46). La sua solvibilità, «in definitiva, dipende dalla qualità del portafoglio e non dalla quantità dei depositi» (p. 51): «il credito che la banca concede nasce dal credito che essa riceve» (p. 99); o, anche, essa «*fa credito in quanto riceve credito dai suoi clienti*» (p. 103).

In quel volumetto – al quale Luigi Einaudi aveva suggerito di aggiungere come sotto-titolo *Introduzione allo studio dei problemi monetari e bancari contemporanei* – l'autore contrastava, in realtà, «la opinione emessa dai modernisti secondo la quale funzione normale della banca moderna sarebbe quella di “creare il credito”» (p. 97). «Per dare alla frase “creazione di credito” un qualche plausibile significato generale, si è pensato alla emissione di biglietti a corso forzoso, che solo lo stato può fare in quantità illimitata e senza contro-partita» (p. 104). Ora, «se questa operazione è “creazione di credito” a favore dello stato, non lo è ancora a favore del commercio e dell'industria» (p. 105). Una banca, infatti, che «si mette a far credito alla industria e ai privati, senza adeguata contro-partita» (*ivi*) – tanto nell'ipotesi che essa «si lasci trascinare dal desiderio di un non beninteso lucro immediato, quanto nell'ipotesi più probabile, che lo stato ve la spinga nell'interesse di gruppi industriali prementi e politicamente forti» (*ivi*) – provoca il «risultato economico ultimo», «non dissimile da quello della politica del protezionismo doganale», «dell'arricchimento dei gruppi a spese della collettività» (p. 106).

Conclusione, sempre di De Viti: «[l]a banca che, a) non sia rigidamente responsabile delle sue operazioni, e b) che non sia indipendente dal governo, non può massimizzare l'effetto utile della sua funzione monetaria nell'interesse di tutta l'attività industriale della nazione» (p. 106).

(*) Sono lieto di riconoscere un grosso debito verso Achille de Nitto, mio assistente di studio alla Corte costituzionale: è alla sua straordinaria cultura giuridica ed economica che l'autore di queste pagine deve moltissimo.

2. Tutto, o quasi, da allora, naturalmente, è cambiato e sembra di trovarsi in un altro mondo.

Noi siamo, nei fatti, non solo ampiamente “oltre” il dibattito accademico sui mercati “perfetti” o sulle possibili relazioni tra le grandezze dell’economia reale o di quella finanziaria (reddito, consumo, investimento, spesa pubblica, occupazione, moneta, prezzi); ma siamo, sul piano politico e istituzionale, e su quello della stessa percezione delle scelte di governo e di governo dell’economia, oltre le diverse fisionomie, o tipologie, di “stato” che abbiamo conosciuto (“stato non interventista”, “stato imprenditore”, “stato sociale”). E se non è del tutto chiaro, in questa fase del capitalismo o del «ciclo economico» (secondo un’espressione ora usata anche dall’art. 81 Cost.), verso quale direzione stiamo procedendo – se stiamo procedendo–, ci appare, però, certo che i traguardi che potevano sembrare irreversibili non lo sono affatto più. Molti, forse troppi, paventati pericoli sono diventati realtà, pur se qualche speranza ha preso concretezza; molte aspettative sono andate deluse, e tuttavia più di un tentativo è stato compiuto per soddisfarle. Ma siamo – sia pure non proprio tutti e certo non tutti allo stesso modo (J. Stiglitz ora parla, per gli Stati Uniti, ma poi non solo, di «grande frattura», tra i «super ricchi – a volte definiti l’1 per cento – e gli altri»: *La grande frattura. La disuguaglianza e i modi per sconfiggerla*, 2015, tr. it., Torino, 2017, p. V) – nella “crisi”, o nel ristagno, e non vediamo orizzonti, né lontani né limpidi né aperti.

Ho voluto indugiare, in apertura, nella citazione di un “classico” (o, sia pure, di un “neoclassico”) – di quel gentiluomo che, con le parole ancora di Einaudi, «tutti noi che abbiamo studiato i problemi della finanza da trent’anni in qua reputiamo [...] “il” maestro» (*Prefazione* a A. De Viti de Marco, *Principii di economia finanziaria*, Torino, 1939, p. XX) – proprio perché mi pare che molte delle sue parole, al di là dell’interesse di tipo quasi archeologico che possono suscitare, mettano esattamente ed efficacemente a fuoco alcuni elementi che ancora possiamo considerare “fondamentali”, ben al di là dei confini della teoria economica o della banca o del confronto tra “monetaristi” e “non monetaristi”. Essi possono aiutarci a percepire, come spesso accade attraverso le “costanti”, il peso delle mentalità, o l’ordine dei presupposti, o dei paradigmi ideali di riferimento, decisivi, come sempre, sul piano delle scelte, ancorché trascurati o sottaciuti nel discorrere, oltre che, talvolta, nello stesso riflettere.

Noi, oggi, abbiamo di fronte, nel mondo più o meno “globalizzato” (dunque anche in casa nostra), difficili problemi, come suol dirsi, di “sostenibilità”, non solo finanziaria, ma “civile” e, in qualche modo, “etica”: è del tutto evidente che le risorse sono scarse e soprattutto insufficienti a soddisfare contemporaneamente i bisogni di ciascuno e che il problema non riguarda soltanto l’aspetto distributivo o dello scambio, quanto proprio, in senso lato, quello della “produzione”; meno chiare appaiono le soluzioni, restando sempre aperta la questione dei costi e soprattutto di chi debba, o possa, ragionevolmente sopportarli sulla propria pelle.

Nei settant’anni che ci separano dal dopoguerra, al miglioramento complessivo delle condizioni di vita di tante persone, specie in Occidente, ha tuttavia corrisposto, sia pure qua e là, la crescente consapevolezza che il mondo non è solo l’Occidente e che comunque – per ripetere una felice sintesi di Pierluigi Ciocca – non siamo automaticamente destinati a restare «ricchi per sempre» (*Ricchi per sempre? Una storia economica d’Italia (1796-2005)*, Torino, 2007).

Da noi, dopo gli anni della “ricostruzione” e del “miracolo” (1951-1963), dopo almeno le discontinuità della “programmazione”, l’ “autunno caldo” (1969) e poi l’esplosione della crisi energetica internazionale (1973), dopo le turbolenze – per quasi un ventennio – connesse anche al vario combinarsi di fattori, nello stesso tempo, inflattivi e recessivi e nel complicarsi della gestione dei conti pubblici, dopo la crisi valutaria del 1992 e i suoi diversi esiti, restano tuttora irrisolti tanti e diversi problemi della “crescita” e, piuttosto evidenti, tante carenze di struttura (debito pubblico a parte): così a proposito di produttività e costo del lavoro, infrastrutture, concorrenza, dimensione delle imprese, innovazione, distribuzione dei redditi, ruolo dei capitalisti e della finanza, sistema fiscale.

Hanno pesato e continuano a pesare, su tutto questo, sotto i più diversi aspetti, e al di là delle congiunture, il quadro internazionale e, più direttamente, quello dell’Unione europea, alcune rigidità – per eccesso o per difetto – nei sistemi istituzionali e in quelli della regolazione, le incertezze, le instabilità degli equilibri politici, le tante riforme, le controriforme. Hanno pesato e pesano gli svolgimenti della cultura dei giudici e dei giuristi, nell’università e nel foro, che sarebbero chiamati all’elaborazione di nuove e più adeguate categorie e di più efficaci strumenti per l’interpretazione non solo di dati normativi ma delle relative esperienze.

3. Il sistema del credito – e non solo il suo “ordinamento” o solo la sua “industria” – è, in linea generale, irrinunciabilmente ancorato a quello della “fiducia”: della fiducia che i singoli operatori economici si scambiano in un mercato libero e responsabile, ma soprattutto di quella che possiamo considerare “comune”, di quella che le comunità pongono anche involontariamente – e, perfino, inconsapevolmente – a base della loro convivenza e che, nella prospettiva costituzionale, ne rappresenta come l’emblema.

Nel circuito comunicativo al quale, nella nostra lingua, appartengono le parole “fiducia” e “credito”, i significati di “dare” e “avere”, intuitivamente contrapposti, convergono, invece, con estrema singolarità, in una stessa direzione: “dare” fiducia a qualcuno significa anche “avere” fiducia in lui; così “avere” credito presso qualcuno significa anche “dare” credito, nel senso di “accreditarsi”. Come se si potesse affidare e, nello stesso tempo, già ri-avere. E se appare del tutto ovvio che solo chi “ha” possa “dare”, è, invece, meno ovvio che si possa “avere” e “dare” nello stesso tempo. Itinerarii, se si può dire, di automatica e incompressibile reciprocità.

Al di là degli obblighi e dei doveri o delle relazioni fondate sull’obbedienza o sul dominio, le comunità sono tenute insieme da questa sorta di collante spontaneo e ineffabile – la fiducia –, in base al quale le persone possono, in definitiva, condividere senza pattuire o pattuire senza dover tutto convenire: sperimentando soluzioni compatibili nell’attualità di inevitabili contrasti e riconoscendosi specularmente – per interesse, non solo per altruismo – la posizione contrapposta.

E le “costituzioni” – non già solo le carte costituzionali – non sono altro che espressioni tangibili di questa continua tensione verso equilibri compatibili. Esse appaiono, perfino, come le “metafore” delle comunità o, se si può dire, le loro “epifanie”: ne esprimono i caratteri più nascosti e, perfino, il loro “sentimento”, vale a dire i modi di “sentire” e non già solo di rappresentare il mondo e la vita, ma di viverla e di conviverla, in un modo o nell’altro, da parte di tante e tante persone.

Specialmente le “costituzioni” relative alle società come le nostre, vale a dire “molteplici” e “plurali”, raccolgono e manifestano istanze contrapposte, come consacrando nella forma scritta o lasciando inespresse ma iscritti nella sensibilità comune, propositi e soprattutto itinerarii e strumenti di tutela. E, ad esempio, da noi, si dà tutela al lavoro, «in tutte le sue forme ed applicazioni» (art. 35, primo comma, Cost.), ma, contro l’emarginazione dei più svantaggiati, anche «al mantenimento e all’assistenza sociale» (art. 38 Cost.); all’eguaglianza ma, perciò stesso, contro le

discriminazioni, alla differenza (art. 3 Cost.); alla «solidarietà» (art. 2 Cost.), ma, contro il parassitismo, anche alla «concorrenza» (artt. 41 e 117 Cost.); all'unità della Repubblica, ma contro il centralismo, anche alle autonomie territoriali (art. 5 Cost.); alle «minoranze linguistiche» (art. 6 Cost.), ma, in odio ai separatismi, all'identità culturale della «Nazione» (art. 9 Cost.); e così via.

In questo modo, le “costituzioni” – proprio nella loro irriducibile molteplicità, che potrebbe sconsigliare riferimenti a “costituzioni”, per così dire, solo di “settore” (e così anche solo a una “costituzione economica”) – si occupano non già soltanto dell'apparato formale dei diritti e dei doveri dei “cittadini”, ma della condizione effettiva di vita delle “persone”, nella complessità e nell'urgenza della loro carnalità storica.

In questa prospettiva, i loro equilibri o, piuttosto, le loro “armonie”, non sono mai di tipo geometrico e non sono statici: le figure – metafore di spazi di esperienza – non sono regolari, i perimetri non sono esatti, e neppure le aree; essi si ridefiniscono continuamente, nel gioco di innumerevoli spinte e contropinte. Fisiologicamente cambiano, in relazione al tempo che cambia, alle generazioni che si intrecciano, si sovrappongono e si succedono, alle loro sensibilità, ai bisogni, ai gusti, a quelli di tutti, a quelli dei più, a quelli di ciascuno. Cambiano i valori, i significati delle cose, quindi anche le cose: non sono mai le stesse cose. Cambiano le passioni, le ragioni, le aspirazioni, le aspettative, i programmi, le promesse, i sogni, i simboli. Cambiano i processi attraverso i quali tutto ciò, e molto altro ancora, può, nello spazio pubblico e in quello privato, emergere alle intelligenze e alle coscienze e farsi opportunamente riconoscere. Cambiano le procedure, i modi, i circuiti, i luoghi della comunicazione e dello scambio, cambiano le parole. Cambiano le istituzioni e ciò che appare nuovo si innesta nel tessuto di ciò che appare antico: nel gioco della memoria, ma insieme dell'immaginazione.

Le “costituzioni” sono come viventi espressioni di tutto questo: della continuità e della discontinuità contemporanee, della stabilità e del mutamento, della vita che si trasforma su se stessa.

4. Nei suoi sessantuno anni di attività, la Corte costituzionale è stata chiamata più volte – e secondo una domanda, grosso modo, costante – a risolvere questioni di legittimità costituzionale specificamente prospettate con riferimento anche all'art. 47 Cost.: fino ad oggi, risultano adottate un centinaio di pronunce, nella quasi totalità dei

casi relative a giudizi in via incidentale, vale a dire a dubbi sollevati dai giudici comuni (pochissime le pronunce relative a giudizi in via principale, concernenti, cioè, il contenzioso tra Stato e Regioni sulla competenza legislativa, per lo più per iniziativa regionale: da ultimo, ad esempio, a proposito della riforma della disciplina delle banche popolari).

In diversi casi il riferimento all'art. 47 è stato giudicato inappropriato e in nessun caso è valso per dichiarare costituzionalmente illegittima la norma scrutinata. Il dato può risultare, di per sé, più significativo di quanto sembri, dovendo essere messo in relazione con il complesso delle tecniche decisorie della Corte: alcune decisioni di accoglimento pronunciate in riferimento ad altri parametri hanno, infatti, dichiarato, come suol dirsi, «assorbiti» i profili di censura riferiti all'art. 47; e alcune decisioni di rigetto possono aver fornito, nella motivazione, argomenti rilevanti anche sul piano dei principi di cui all'art. 47.

D'altra parte, indipendentemente dall'evocazione espressa di questo parametro o dalle tipologie del dispositivo, si ricorderà come la Corte, intervenendo sulla materia, abbia corretto, con declaratorie di illegittimità, alcune «asimmetrie» nella legislazione ordinaria considerate eccessive (così, ad esempio, in tema di azioni esecutive nei confronti di titolari di crediti iscritti in libretti di risparmio postali, nel 1995; o di clausole anatocistiche nei contratti bancari, nel 2000; o di interessi nei contratti di mutuo, nel 2002).

Ciò che, in ogni caso, mi pare noi oggi potremmo solo con fatica continuare a sostenere – se non anche con qualche imbarazzo – è che l'art. 47 della Costituzione si limiti a contenere norme meramente «programmatiche», vale a dire generici indirizzi per il legislatore e auspici privi di indicazioni dirette, e soprattutto efficaci, nella concreta esperienza degli operatori e degli interessati.

Anche solo – se è possibile – su un piano esegetico, non riusciremmo a non considerare questa disciplina intimamente connessa – oltre che alla norma, contenuta nell'art. 41, terzo comma, Cost. (secondo cui «l'attività economica pubblica e privata» va «indirizzata e coordinata a fini sociali») – a tutto l'insieme dei nostri «principi fondamentali» ed emblematicamente all'art. 3, secondo comma, Cost.: il compito della Repubblica di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale» (che «di fatto» limitano «la libertà e l'eguaglianza dei cittadini») appare diretto a garantire sia «il pieno sviluppo della persona umana» sia, nello stesso tempo, «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica

e sociale del Paese». E, del resto, il formale riconoscimento «a tutti i cittadini» del «diritto al lavoro», accompagnato dall'altrettanto preciso proposito di renderlo «effettivo» (art. 4, primo comma, Cost.), risulta immediatamente collegato al «dovere» imposto ad «ogni cittadino» di svolgere, per quanto possa e sappia, «un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società» (art. 4, secondo comma, Cost.).

In questo contesto, l'espreso favore, nel secondo comma dell'art. 47, per il «risparmio popolare» – diretto, genericamente, verso l'accesso alla «proprietà», di beni materiali o, anche indirettamente, di beni immateriali –, lungi dal poter sembrare esclusivamente orientato verso prospettive di tipo “egoistico” o appropriativo, rivela, piuttosto, una destinazione eminentemente “sociale”: l'incentivo per un eventuale vantaggio individuale, infatti, di persone storicamente escluse dai circuiti della “ricchezza”, non può risultare disgiunto dall'intento di includerle nella costruzione di un benessere, in ogni caso, anche comune.

Appare, così, del tutto pacifico che alla garanzia dei «diritti inviolabili» di ciascuno – «sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità» – corrisponda il principio secondo cui i doveri di «solidarietà politica, economica e sociale» risultino «inderogabili» e che, perciò, se ne possa richiedere a tutti «l'adempimento» (art. 2 Cost.).

Nella nostra “dimensione” costituzionale, in altri termini, e dunque non solo nel relativo “documento”, i singoli – e cioè, principalmente, gli individui e le imprese – non appaiono come monadi isolate e autosufficienti: in quanto protagonisti della loro vita, essi sono tuttavia coinvolti e compartecipi in innumerevoli processi sociali, in circuiti di responsabilità reciproca ed eventualmente, nello stesso tempo, di reciproca liberazione.

E la stessa ipotesi di uno specifico “ordinamento sezionale del credito” – si deve ricordare, con immutata ammirazione, la lungimirante intuizione di Massimo Severo Giannini (*Osservazioni sulla disciplina della funzione creditizia*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. II, Padova, 1940, pp. 705-733; e poi, per un uso specifico del sintagma, *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in *Moneta e credito*, 1949, pp. 105-119; entrambi, ora, in *Scritti*, rispettivamente, vol. II, Milano, 2002, pp. 1-29 e vol. III, Milano, 2003, pp. 57-73) – non può far pensare all'esistenza di mondi chiusi e separati o non comunicanti; né può offuscare la circostanza – ancora più frequente in società disomogenee – della contemporanea

pluri-appartenenza e dunque della molteplice rilevanza entro più àmbiti di atti o interessi, tra loro in competizione se non in conflitto.

In questo senso, perfino il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni – con l’attribuzione allo Stato della competenza esclusiva in materia di «moneta, risparmio e mercati finanziari» (art. 117, secondo comma, lett. *e*) e alle Regioni della competenza concorrente in materia di «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale» (art. 117, terzo comma) – diventa un ulteriore indice, se fosse ancora necessario, della risonanza su molti e diversi piani delle tematiche di cui all’art. 47 Cost. e della scarsa opportunità di compiere amputazioni o frammentazioni troppo artificiali o solo di comodo.

5. Il risparmio – come si dice con un’accettabile approssimazione – sottrae parte di reddito o di risorse al consumo, ma non è un semplice tesoreggiamento. Esso non coincide né con l’inerte e cieca accumulazione o il mero accantonamento di ricchezza, senza alcuna previsione di destinazione, né con una rinuncia e neppure con una resa. Non è una sterile custodia o una sorta di malinconica imbalsamazione di ciò che si è prodotto. Esso, al contrario, esprime piuttosto una propensione alla speranza, un atteggiamento di fiducia verso il futuro e, anzi, un affidamento: che si abbia, cioè, la capacità di mettere direttamente a frutto quelle risorse, con l’aspettativa di migliorare le qualità della propria vita; e che si abbia la possibilità di rendere quelle risorse disponibili ad altri, affinché, attraverso soprattutto il sistema finanziario, le impieghino in investimenti.

Il risparmio è, dunque, un elemento o una condizione, pur sempre, dello sviluppo: è come un fecondare l’esperienza attraverso altra esperienza, come un orientare alcune potenzialità di vita verso un significato o un senso, perché un patrimonio di ricchezza materiale e di conoscenza produca altra ricchezza e altra conoscenza.

Il banchiere – per riprendere una felice immagine di Joseph A. Schumpeter – appare, così, davvero, come «l’èforo dell’economia di scambio» (*Teoria dello sviluppo economico*, 1912, ed. it., Milano, 2002, p. 75): «egli sta fra coloro che vogliono introdurre nuove combinazioni e i possessori dei mezzi di produzione. Egli costituisce in sostanza un fenomeno dello sviluppo, ma solo laddove non esista una autorità centrale che dirige il processo economico della società. Egli rende possibile

l'introduzione di nuove combinazioni, in certo qual modo emette a nome della società il mandato necessario per introdurle» (*ivi*).

E' per questo, per questo suo costituire una specie di serbatoio di fiducia, che il risparmio richiede, proprio sul piano "costituzionale" – vale a dire delle modalità effettive del nostro "stare insieme" (*cum-stare*) e del nostro "convivere" –, un «incoraggiamento» e un'adeguata «tutela» nel tempo: non solo, in senso stretto, dal pericolo che il valore dei depositi – e specialmente di quelli delle famiglie – venga eroso dall'inflazione o diminuito o annullato dalle crisi finanziarie e dai dissesti bancari, con evidente tradimento dei risparmiatori, più che solo del risparmio; ma soprattutto, in senso lato, dal rischio che, nell'incapacità, in generale, della "classe dirigente", di gestire l'instabilità e l'incertezza, si mortifichi e si offenda – magari solo per negligenza – un patrimonio, inestimabile, di intelligenza ed esperienza pur sempre comune.

"Tutela", d'altra parte, non è solo "protezione" o "messa al riparo", con attività compiute *al posto* di qualcuno (come, generalmente, per un minore o un incapace), ma anche "difesa" o "salvaguardia", *al fianco* di qualcuno, nel contrasto, per lo più, di un'azione offensiva. Ed "incoraggiamento" vale piuttosto come "stimolo" o "sollecitazione" che non come "proposta" o "suggerimento" di questa o quella forma di risparmio.

6. Il problema era ben presente al dibattito dei Costituenti (ne fanno, tra l'altro, ampiamente fede, nel *Rapporto della Commissione economica* – altrimenti nota come "Commissione De Maria" –, i due volumi dedicati a *Credito e assicurazione*): una prima e indispensabile «tutela» – secondo alcuni, quasi «esclusiva» (Ministero per la Costituente, *Rapporto*, cit., vol. IV, I, *Relazione*, p. 35) – è naturalmente assicurata dalla «probità e capacità degli amministratori» (*ivi*, p. 35), che sappiano tenere una «condotta prudentiale» (*ivi*, p. 117) e «oculata» (*ivi*, pp. 12, 23, 141) nella gestione dell'azienda; ma poi occorre che il pubblico potere – e, in particolare, gli organi di "governo del credito" – sappiano, a loro volta, vigilare e controllare, senza, tuttavia, diventare responsabili delle scelte gestionali. E senza, naturalmente, che questi interventi possano finire per risultare – come si avvertiva, ad esempio, da Einaudi, sin dai primi del Novecento (*Intorno alla cosiddetta tutela del risparmio*, 1913, ora in *La difficile arte del banchiere*, Roma-Bari, 2016) – paradossalmente destinati a sostenere piuttosto gli imprenditori incompetenti o

spregiudicati nella speculazione, che non i capaci e i meritevoli e, quanto alla clientela, i pigri o gli indolenti o gli sprovveduti piuttosto che non gli attivi o gli intraprendenti o i solleciti.

Pur attraverso più di un dissenso intorno all'opportunità di una disciplina di dettaglio, la Commissione reputò «consigliabile» che la «carta costituzionale» contenesse «una esplicita enunciazione»: «che sancisca il carattere di pubblico interesse che riveste la funzione di intermediazione del credito, carattere già riconosciuto dalla legge del 1936, e conseguentemente stabilisca la necessità di ordine economico e sociale di tutelare il regolare esercizio di tale funzione mediante pubblico controllo» (*Rapporto*, cit., p. 37).

La legge bancaria del '36 (regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, convertito, con modificazioni, nella legge 7 marzo 1938, n. 141) – elaborata, come è noto, in ambiente IRI e intitolata, con qualche enfasi, «Disposizioni per la difesa del risparmio e per la disciplina della funzione creditizia» (con l'endiadi riproposta dal nostro art. 47 Cost.) – qualificava, del resto, già all'art. 1, la raccolta del risparmio («sotto ogni forma») e l'esercizio del credito come «funzioni di interesse pubblico». Entrambe le attività – con la distinzione tra risparmio «a breve» o «a medio e lungo» termine – erano assoggettate al «controllo di un organo dello Stato» costituito *ad hoc* (l'«Ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito», poi sostituito, già nel 1944, dall'amministrazione del Tesoro); veniva disegnato un nuovo ordinamento della Banca d'Italia, «istituto di diritto pubblico» e, in sintesi, “banca delle banche”.

L'impianto della legge – che ha tenuto per molti decenni, nonostante la guerra, Bretton Woods e il dopoguerra, la Costituzione, il Mercato comune europeo e tutto il resto, fino al Testo unico del 1993 (decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385) – configurava, come si sa, un sistema cosiddetto “amministrato”, di impronta fortemente dirigistica, se non paternalistica: il complesso dei diversi poteri formali – programmatori, conoscitivi, inibitori, conformativi, sanzionatori – attribuiti all'autorità imponeva, in definitiva, alle aziende il rispetto di scelte e obiettivi definiti dal pubblico potere. Gli strumenti offerti dalla legge risultarono, peraltro, nel complesso, diretti a garantire – come è stato notato (Ciocca, *Ricchi*, cit., p. 219) – la stabilità del sistema creditizio piuttosto che non un'allocazione programmata del credito.

Molte cose, come si sa, negli ultimi vent'anni sono cambiate e nel profondo, non solo dunque nelle discipline, che pure si sono variamente succedute sul piano della legislazione ordinaria (a parte il Testo unico bancario – TUB, come dicevamo, del 1993 – e il Testo unico della finanza – TUF, del 1998 –, si ricorderanno soltanto la legge sulla *Tutela del risparmio e i mercati finanziari*, del 2005, e gli interventi di riforma della legge fallimentare). Inutile sottolineare il rilievo delle vicende dell'euro come moneta unica europea.

E' indubbio che il quadro si sia, nel complesso, evoluto – sicuramente sul piano formale – nella direzione, come si dice, di un mercato “regolato”, nel quale i soggetti della regolazione hanno il compito non già di prescrivere o reprimere comportamenti, ma piuttosto di sorvegliare, come arbitri, che questi risultino tendenzialmente compatibili con gli indirizzi e le regole, affidando, il più possibile, gli esiti del “gioco” agli stessi protagonisti, cioè, in primo luogo, alle imprese bancarie. Le autorità creditizie – e in primo luogo la Banca d'Italia – sono, così, incaricate di una vigilanza di tipo “sistemico”, «avendo riguardo alla sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, alla stabilità complessiva, all'efficienza e alla competitività del sistema finanziario nonché all'osservanza delle disposizioni in materia creditizia» (art. 5 del TUB); e con riguardo anche, quanto al sistema dei pagamenti, «al suo regolare funzionamento, alla sua affidabilità ed efficienza nonché alla tutela degli utenti» (art. 146 del TUB, come novellato nel 2010).

7. Concludo. Ci troviamo, per dirla nei termini del linguaggio corrente, a vivere una difficile scommessa. La scelta di affidare la soluzione del problema “economico” – del più adeguato utilizzo, cioè, delle risorse, materiali e immateriali, private e comuni – al libero e competitivo confronto delle parti significa, in ultima analisi, aver investito sulla responsabilità “sociale”, nel senso di “pubblica”, in primo luogo, degli imprenditori e delle imprese: i consumatori – i titolari, cioè, delle decisioni di consumo, e di risparmio – vengono al seguito. Gli appartenenti alla “classe politica” e, comunque, tutti «i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche» (art. 54, secondo comma, Cost.) – interpreti e gestori, ai più diversi livelli, della *res publica* – sono chiamati, nello svolgersi dei medesimi processi, ad altrettante irrinunciabili responsabilità.

Nel complesso dell'esperienza costituzionale della Repubblica – alimentata, sui più diversi piani, dalla vitalità di antiche e nuove contraddizioni – appare del tutto

evidente che il sacrosanto obiettivo di garantire, il più possibile in termini reali, la solidità patrimoniale delle banche o la loro liquidità non può, però, risultare né sufficiente né fine a se stesso.

Avendo a cuore l'effettivo e adeguato funzionamento dei meccanismi della "fiducia" nel loro insieme – ben al di là di quanto possano garantire, ad esempio, gli obblighi di "trasparenza" o di semplice "correttezza" nell'informazione del risparmiatore o investitore –, noi non possiamo, in alcun modo, considerare sacrificabili né sacrificare due componenti costitutive della qualità del nostro convivere, e quasi una condizione di molte altre: la credibilità e l'equità. Non potremo tutelarle con strumenti formali; potremo soltanto viverne, o perderne, l'esperienza.