

*Presentazione della giornata di studi organizzata con il patrocinio del
Dipartimento di Scienze per l'economia e l'impresa
e della*

*Scuola di Economia e Management
dell'Università degli Studi di Firenze*

su

LA DUALITÀ ISTITUZIONALE DEL RISPARMIO POPOLARE

27 ottobre 2016

ore 9.30-18

Firenze, via delle Pandette 9, Edificio D6
Sala Convegni 0.18

Segreteria scientifica

Maria Stefania Merello | maria.merello@unifi.it

Segreteria organizzativa

Maria Beni | maria.beni@unifi.it

L'idea di organizzare una giornata di studi sul risparmio «popolare» nasce dalla lettura di un libro di *Mariangela Atripaldi*. Il volume, dal titolo *La tutela del risparmio popolare nell'ordinamento nazionale. Dinamiche attuative dell'art. 47, Il comma, Cost.*, affronta un argomento, quello della tutela e del *favor* del risparmio popolare, storicamente trascurato dalla dottrina giuridica.

Nel suo lavoro *Mariangela Atripaldi* muove da una ricognizione dello 'strumentario' giuridico individuato nel tempo dall'ordinamento per tutelare e favorire l'accesso del risparmio popolare verso la proprietà dell'abitazione, la proprietà diretta coltivatrice e il diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese. L'analisi condotta dall'Autrice suscita una serie di possibili riflessioni su quella che è stata, è e, soprattutto, potrà essere in futuro l'effettività dell'art. 47 Cost., primo e secondo comma, nel contesto economico, politico e sociale che si sta consolidando. Per usare le sue stesse parole, l'Autrice si chiede se l'art. 47 Cost. «contenga in sé un nucleo idoneo a resistere al processo economico, finanziario ed istituzionale in atto» (cit., pp. 198-199). Processo in cui, come sottolinea inequivocabilmente *Paolo Grossi*, "il potere economico (...) si è dato una efficiente organizzazione a livello globale, autonoma dagli ordinamenti statuali e internazionale e prescindente dall'ausilio e dalla tutela degli Stati" (*Ritorno al diritto*, Roma, 2015, p. 49).

La risposta al quesito che *Mariangela Atripaldi* pone alla conclusione del suo libro, dunque, appare ora più che mai imprescindibile non solo per riconsiderare le ragioni ontologiche della presenza, nell'ordinamento costituzionale, di una norma dedicata specificamente alla tutela del risparmio in tutte le sue forme e al *favor* del risparmio popolare ma anche in conseguenza degli eventi di stretta attualità che hanno coinvolto quei 'portatori' di risparmio largamente inquadrabili nel risparmio popolare delineato dalla Carta.

L'auspicio, quindi, è quello di avviare una rinnovata riflessione su un tema di particolare rilievo per l'ordinamento economico e finanziario del Paese allo scopo di identificare e, se possibile, superare i limiti attuativi di quelle norme che il legislatore nazionale, dovendo necessariamente tener conto dei mutamenti indotti *de facto* dal sistema finanziario e di quelli dettati dalla legislazione europea, ha posto a presidio della difesa del risparmio popolare.

Si è scelta la veste organizzativa della giornata di studi per mettere a confronto sul tema studiosi di discipline scientifiche diverse, ispirandosi alla teoria delle istituzioni elaborata da *Giuseppe Guarino*.

Nel titolo della giornata di studi si è voluta sottolineare una peculiarità propria di quel risparmio che i Costituenti hanno chiamato ‘popolare’ e che illustri esegeti, come *Francesco Galgano* e *Fabio Merusi*, fanno derivare da quei redditi che, per loro natura, determinano un accantonamento monetario limitato e a lenta formazione. Già prima del dibattito in Assemblea Costituente gli scandali finanziari di inizio Novecento avevano fatto emergere la necessità di garantire la funzione pubblicistica del risparmio attraverso quelle speciali banche che erano le Casse di risparmio, definite da Ingrosso, nel Nuovo Digesto del 1939, “*strumento esclusivo e necessario della organizzazione del risparmio quale funzione di Stato*”. Con il passaggio da un sistema economico di tipo corporativo ad uno di mercato, in particolare, da ultimo, per effetto degli interventi del legislatore europeo sul sistema creditizio e sul mercato dei capitali, la dimensione funzionalistica della tutela lascia spazio a quella contrattualistica focalizzata sulla rimozione degli effetti distorsivi dovuti all’asimmetria informativa subita inevitabilmente dal consumatore al dettaglio dei servizi finanziari. Il risparmio, in generale e nella specie quello popolare vive, per usare un’espressione di *Karl Meessen*, di una propria dualità istituzionale oscillante tra due esigenze: da un lato, la ‘giustizia contrattuale’ e, dall’altro, la giustizia distributiva.

Il risparmio considerato dall’art. 47 Cost., infatti, non è solo l’oggetto dei contratti che lo legano ai beni materiali (abitazione, proprietà diretta coltivatrice) e immateriali (*securities*) nei quali si trasforma, ma è anche bene economico irrinunciabile per garantire il benessere dei singoli e promuovere lo sviluppo del sistema economico. Riprendendo le parole di *Alberto Bertolino*, già eminente accademico di questa Università e Preside per ben 17 anni dell’allora Facoltà di Economia e Commercio, “*(...) l’opportunità della tutela è in relazione alla funzione essenziale, necessaria del risparmio nello sviluppo dell’economia. Ma è, certamente, anche suggerita dall’esperienza di questi ultimi decenni (e di un più lontano passato) di svalutazioni monetarie, di giuochi borsistici e di deficienze del sistema bancario che hanno ridotto e talvolta polverizzato i risparmi (...)*”. E ancora, “*(...) è significativo che la Costituzione nella sua prima parte, dedicata all’ordinamento delle relazioni sociali e personali del cittadino, abbia voluto far posto, destinandovi tutto il terzo titolo, all’economia. È il riconoscimento di una tendenza storica che, fra negazioni ed esaltazioni del fatto economico come fondamento della struttura sociale, va dimostrando che una vera democrazia non è soltanto politica, ma economica e sociale*” (*Commentario sistematico alla Costituzione italiana* diretto da *Piero Calamandrei* e *Alessandro Levi*, Firenze, 1950, pp. 407 e ss.).

Come osserva *Pier Luigi Ciocca* nel suo recentissimo libro (*Ai confini dell’economia*, Torino, 2016, p. 84) circa tre quarti della ricchezza finanziaria delle famiglie italiane fa capo a famiglie il cui capo-famiglia è un lavoratore dipendente, ovvero un pensionato ex lavoratore dipendente. Si tratta di valori rilevanti se si considera che il totale delle attività finanziarie detenute dalle famiglie era, nel 2014, pari a circa 3.900 miliardi di euro correnti secondo quanto riportato nel *Supplemento al Bollettino Statistico* della Banca d’Italia del 16 dicembre 2015. La ricchezza destinata alla proprietà dell’abitazione, come emerge dallo stesso documento della Banca d’Italia, negli ultimi venti anni, si è più che raddoppiata ma dopo la crisi finanziaria globale del 2008 è diminuita, seppur di poco, passando da 5.080,5 a 4.952,1 miliardi in euro correnti. Le famiglie, tuttavia, detengono ancora più del 90 per cento del patrimonio residenziale complessivo. Anche lo stock di terreni agricoli, secondo i dati riportati dall’Istat nel *report sulle attività non finanziarie dei settori istituzionali*, pubblicato il 27 maggio 2015, è quasi per il 90 per cento di proprietà delle famiglie. La lettura di questi dati conferma quanto sia attuale la riflessione sulla presenza nella Carta costituzionale di una norma sul *favor* del risparmio popolare e sugli effetti che tale norma ha prodotto sul sistema economico nazionale.

Numerosi sono gli interrogativi che si pongono gli studiosi (economisti, aziendalisti e giuristi) coinvolti nella giornata di studi. Nella sessione di apertura si esaminano le forme economiche e giuridiche attraverso le quali si è declinata la tutela del risparmio. **Mauro Lombardi** riflette

sulla nuova dimensione assunta dal depositante/risparmiatore all'esito del processo di deregolamentazione dei mercati finanziari. **Ugo Biggeri** pone la sua attenzione sui limiti intrinseci di una legislazione finalizzata principalmente a ridurre l'asimmetria informativa tra risparmiatori e intermediari finanziari. **Lorenzo Gai** prosegue il percorso proponendosi di verificare come si è modificato, con l'entrata in vigore delle norme sul '*bail-in*', il grado di tutela di correntisti e obbligazionisti delle banche. **Francesco Ciampi**, dopo una ricostruzione dell'incidenza dei crediti deteriorati sui bilanci delle banche italiane, propone di superare l'assetto regolativo del mercato finanziario di tipo '*twin-peaks*' - incentrato fondamentalmente su una ripartizione funzionalistica dei compiti affidati a Banca d'Italia e Consob - con l'istituzione di un'*authority* specificamente preposta alla protezione ed alla tutela del risparmiatore, sull'esempio di quanto avvenuto negli Stati Uniti dove il *Dodd-Frank Act* ha introdotto il *Consumer Financial Protection Bureau*. **Luigi della Luna Maggio** prende in esame i recenti interventi normativi sul sistema creditizio chiedendosi se siano finalizzati al mero salvataggio delle banche piuttosto che alla tutela dei piccoli risparmiatori, individuati dal legislatore nelle persone fisiche, negli imprenditori individuali, anche agricoli, e nei coltivatori diretti, o nei loro successori *mortis causa*, che hanno acquistato gli strumenti finanziari subordinati indicati nell'art. 1, comma 855, della Legge di stabilità per il 2016. **Gianfranco Martiello** indaga il ruolo del diritto penale nella prevenzione e repressione dei comportamenti distortivi del corretto comportamento degli operatori del mercato finanziario nei confronti dei risparmiatori, immaginando una 'terza via' sanzionatoria. La sessione mattutina, presieduta da **Francesco Giunta**, si chiude con l'intervento di **Laura Magi** che estende la riflessione alla dimensione *extra ordinem*, evidenziando garanzie e limiti delle tutele predisposte dall'ordinamento internazionale e dell'Unione europea con riferimento al risparmio individuale per poi interrogarsi sul possibile intervento della Corte costituzionale, in applicazione della teoria dei controlimiti, che sanzioni l'incostituzionalità della normativa nazionale pedissequamente traspositiva della direttiva '*bail-in*'.

La sessione pomeridiana verte, in particolare, sul secondo comma dell'art. 47 Cost. L'oggetto della giornata di studi si allarga al risparmio popolare di natura non finanziaria. Sotto il coordinamento di **Felice Maurizio D'Ettore**, **Andrea Bucelli** apre i lavori con un contributo dedicato a quel bene incoraggiato che è l'abitazione di proprietà, soffermandosi, in particolare, sull'*housing* sociale e sui contratti *rent to buy*. **Nicola Lucifero**, proseguendo in chiave giuridica la disamina compiuta da **Silvia Scaramuzzi** dei mutamenti avvenuti nell'offerta di finanziamenti al sistema agricolo, si sofferma sull'analisi delle forme di incentivazione alla proprietà diretto-coltivatrice muovendo dalla considerazione che nel caso di specie viene perseguito un fine ultroneo rispetto alla mera acquisizione della proprietà, come nel caso dell'abitazione, poiché in questo caso si persegue una politica di investimento finalizzata a 'rendere' imprenditore un soggetto ritenuto economicamente più debole oppure ad attribuirgli un *favor* attraverso il quale creare le condizioni di sviluppo della propria azienda. **Massimo Aragiusto** esamina le forme di intervento pubblico incentivanti il risparmio destinate al prestatore di lavoro, soffermandosi, in particolare, sulla prospettiva delineata dai Costituenti all'art. 46 Cost., ovvero il coinvolgimento dei lavoratori nella gestione dell'azienda, e aprendo così la riflessione sull'ultima parte del secondo comma dell'art. 47 Cost. dedicata al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese. **Silvia Turelli** si occupa dei due profili sui quali il diritto societario è intervenuto in relazione al *terzo favor*, vale a dire, da un lato, la struttura finanziaria della società per azioni e, dall'altro, gli assetti del governo societario. **Filippo Zatti**, proseguendo la disamina del *favor* dell'investimento azionario, si sofferma innanzitutto sull'esegetica di questa norma costituzionale, per avviare poi una riflessione sulle criticità dell'assetto regolativo del mercato dei capitali, osservando come esse abbiano contribuito a scoraggiare la partecipazione dei risparmiatori al realizzarsi di quel sistema di democrazia economica nel quale i Costituenti intravedevano un irrinunciabile

strumento di consolidamento del sistema democratico. E ciò prescindendo dal grado di educazione finanziaria dei risparmiatori.

La giornata di studi si chiude con le conclusioni di **Mariangela Atripaldi**.