

Sentenza: n. 287 del 19 ottobre 2016

Materia: disciplina delle banche popolari

Parametri invocati: artt. 2, 3, 5, 18, 41, 45, 47, 117, secondo comma, lettera e), terzo comma, 118, quarto comma, e 120 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Lombardia

Oggetto: art.1 d.l. 3/2015 (Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2015, n. 33.

Esito:

1) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento agli artt. 118, quarto comma, 2, 18, 41, 45 e 47 Cost. e in riferimento agli artt. 77, secondo comma, e 3 Cost.;

2) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.; agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 3 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost; agli artt. 77, secondo comma, 3 e 117 Cost.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La Regione Lombardia ha impugnato l'articolo in oggetto, proponendo quattro distinte questioni di legittimità costituzionale. La previsione censurata riforma la disciplina delle banche popolari, modificando il decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia; di seguito: TUB). Secondo la ricorrente la norma impugnata violerebbe innanzitutto la competenza legislativa regionale concorrente in materia di "*casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale*", prevista all'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Essa conterrebbe disposizioni di dettaglio, in particolare là dove prevede il limite di otto miliardi di euro all'attivo delle banche popolari e l'obbligo delle stesse, in caso di superamento di questo limite, di ridurre l'attivo o di deliberare la trasformazione in società per azioni e, in secondo luogo, non avrebbe previsto forme di concertazione con le regioni, neppure per adottare le disposizioni di attuazione affidate alla Banca d'Italia.

Per la Corte, questa prima questione di legittimità è infondata. A suo giudizio, infatti, la scelta del legislatore statale è coerente con lo scopo della novella di riservare il modello cooperativo solo alle aziende di credito di piccola o media dimensione, sul presupposto che esso non sia adeguato alle caratteristiche di banche popolari di grandi dimensioni, anche quotate in mercati regolamentati. Il legislatore statale si è mantenuto nei limiti delle proprie attribuzioni e, di conseguenza, non vi è

stata lesione delle competenze regionali in materia di aziende di credito a carattere regionale. La Corte ricorda che, ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2006, n. 171 *“Ricognizione dei principi fondamentali in materia di casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale”*, gli elementi rilevanti per riconoscere a un’azienda di credito tale carattere sono: l’ubicazione della sede e delle succursali nel territorio di una stessa regione, la localizzazione regionale della sua operatività, nonché, ove la banca appartenga a un gruppo bancario, la circostanza che anche le altre componenti bancarie del gruppo e la capogruppo presentino carattere regionale. Il carattere regionale della banca, inoltre, non viene meno se al di fuori del territorio della regione essa esercita un’operatività marginale. Non potendo escludersi in assoluto l’eventualità che la citata dimensione dell’attivo possa ricorrere anche per questo tipo di banche, è necessario verificare se sussista, anche solo in astratto, la lamentata lesione della competenza regionale in materia. La Corte ritiene che la previsione contestata rientri nel disegno perseguito dal legislatore statale, volto ad adeguare la forma giuridica delle banche popolari di maggiori dimensioni al modello organizzativo tipico delle banche non cooperative, sul presupposto che la forma cooperativa delle prime possa essere *“un mero schermo della natura sostanzialmente lucrativa dell’impresa» e non corrisponda alla «sostanza della mutualità”*. A suo giudizio, il legislatore statale ha voluto favorire l’accesso delle banche popolari di maggiori dimensioni al mercato dei capitali, la contendibilità dei loro assetti proprietari, il ricambio delle compagini sociali e degli organi amministrativi. Per la Corte, quella in esame costituisce una disciplina riconducibile alle materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost., della *“tutela del risparmio”, della “tutela della concorrenza” e dell’ordinamento civile”*. (ex plurimis, sentenze n. 245 del 2015, n. 167 e 121 del 2014). Infatti, si tratta di misure di promozione della competizione tra imprese, attraverso l’eliminazione di limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale (concorrenza “nel mercato”) (ex plurimis, sentenze n. 97 del 2014, n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010). Inoltre, la norma impugnata disciplina un tipico istituto privatistico, quale la forma giuridica delle società, dettando le condizioni per l’utilizzo della forma cooperativa da parte delle banche popolari e il vincolo di loro trasformazione nel caso in cui le previste condizioni non ricorrano, nonché regole di comportamento dei loro organi amministrativi. In quanto incidente sul modulo organizzativo e sullo statuto societario di aziende di credito, la disciplina è dunque da ricondurre alla materia dell’*ordinamento civile”* (sentenza n. 144 del 2016 con riguardo al modello delle società pubbliche). Si tratta di profili che attengono alla disciplina dei rapporti privati, riservata alla potestà legislativa dello Stato in ragione dell’esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l’uniformità di trattamento, nell’intero territorio

nazionale, dei rapporti civilistici tra soggetti che operano in regime privato, senza che detti rapporti debbano rinvenire necessariamente la loro disciplina sul piano codicistico (sentenze n. 97 del 2014 e n. 401 del 2007). La Corte richiama inoltre la propria costante giurisprudenza secondo la quale, le materie di competenza statale esclusiva quali la *“tutela del risparmio”*, la *“tutela della concorrenza”* e dell’*“ordinamento civile”*, assumono, per la loro natura trasversale, carattere prevalente (ex plurimis, sentenze n. 30 del 2016 e n. 165 del 2014) e *“possono influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano”* (sentenza n. 2 del 2014, e inoltre ex plurimis sentenze n. 291 e n. 18 del 2012, n. 150 del 2011, n. 288 e n. 52 del 2010, n. 431, n. 430, n. 401 del 2007 e n. 80 del 2006). Anche in ordine al secondo profilo della censura in esame, riguardante la mancata previsione di forme di concertazione con le regioni per l’attuazione dell’intervento, la Corte richiama quanto sopra affermato circa la prevalenza delle attribuzioni statali sulla competenza regionale concorrente in materia di aziende di credito a carattere regionale. Tale prevalenza esclude che si rientri in un caso di inestricabile intreccio di competenze statali e regionali, nella quale soltanto l’intervento del legislatore statale potrebbe ritenersi congruamente attuato mediante la previsione di adeguate forme di collaborazione con le regioni (ex plurimis, sentenze n. 1 del 2016 e n. 140 del 2015).

Con la seconda questione, la Regione lamenta la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e) e 3 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

La Corte ritiene non fondate le censure di irragionevolezza e di sproporzione dell’intervento legislativo in quanto a suo giudizio l’obiettivo di adeguamento della forma giuridica delle banche popolari di maggiori dimensioni alla forma tipica delle banche commerciali è stato perseguito dal legislatore statale con l’uso di un criterio appropriato allo scopo, dal momento che la dimensione dell’attivo è un indicatore attendibile della complessità di una banca. Essa ritiene inoltre insindacabile, se non in caso di manifesta irragionevolezza, la discrezionalità del legislatore nel fissare la soglia al cui superamento scatta l’obbligo di riduzione dell’attivo o di trasformazione in società per azioni. La Corte ritiene non fondate anche le ulteriori due censure prospettate per la natura prevalente, già sottolineata, delle competenze statali esclusive delle quali è espressione la riforma del regime delle banche popolari.

Con la terza questione, la Regione lamenta la violazione dell’art. 118, quarto comma, Cost., *“in combinato disposto”* con gli artt. 45 e 47, nonché con gli artt. 2, 18 e 41 Cost. La Regione ritiene che la cooperazione, per la funzione sociale che le riconosce l’art. 45 Cost., rientri fra le *“attività di interesse generale”* oggetto della previsione dell’art. 118, quarto comma, Cost., e che, in forza del principio di sussidiarietà orizzontale in essa espresso, lo Stato non possa sottrarre tali attività alla

cura degli enti indicati nella stessa previsione, tra i quali vi sono anche le regioni. La ricorrente svolge analoghe osservazioni con riguardo alla tutela del risparmio prevista dall'art. 47 Cost. Il collegamento con la previsione dell'art. 118, quarto comma, Cost. è operato con la considerazione che, grazie alla destinazione degli utili delle banche popolari a iniziative di carattere socio-sanitario, scientifico e culturale, le regioni e gli enti locali possono favorire iniziative dei cittadini per attività di interesse generale. Facendone venir meno il carattere mutualistico, il legislatore statale avrebbe determinato lo "sradicamento" delle banche popolari dal territorio di riferimento, e avrebbe privato le regioni e gli enti locali di un fondamentale motore di sviluppo economico e sociale. Sarebbero inoltre frustrate le finalità di accesso popolare al credito, perseguite dall'art. 47 Cost. L'intervento statale inciderebbe ancora sulla libertà contrattuale e di iniziativa economica tutelata dall'art. 41 Cost., anche nella sua funzione sociale, frustrerebbe gli scopi solidaristici di coloro che si sono associati per perseguire legittime finalità mutualistiche, in contrasto con gli artt. 2 e 18 Cost., e lederebbe il legittimo affidamento dei piccoli azionisti delle banche popolari nella stabilità della loro situazione giuridica.

La Corte ritiene inammissibili queste ultime questioni prospettate in quanto eccessivamente generiche, di oscuro significato e prive di motivazione.

La Regione ritiene, infine, che la norma impugnata violi gli artt. 77 (secondo comma) e 117 Cost., *"anche in combinato disposto con l'art. 3 Cost."*, in quanto non sussisterebbero i presupposti che giustificano la decretazione d'urgenza.

La Corte richiama la propria costante giurisprudenza secondo la quale il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge va limitato ai casi di evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost., o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (ex plurimis, sentenze n. 133 del 2016, n. 10 del 2015, n. 22 del 2012, n. 93 del 2011, n. 355 e n. 83 del 2010, n. 128 del 2008, n. 171 del 2007). Con riferimento al caso di specie, la Corte pone in evidenza che, sia nel preambolo del d.l. 3/2015 che nella relazione che accompagna il disegno di legge di conversione, vi siano diffuse considerazioni sull'urgenza dell'intervento. Ciò la porta pertanto ad escludere che vi sia una evidente carenza del requisito della straordinaria necessità e urgenza di provvedere e ad escludere che la valutazione del requisito sia affetta da manifesta irragionevolezza o arbitrarietà. La ricorrente lamenta infine il carattere non omogeneo della normativa impugnata.

La Corte non ritiene fondata neppure questa censura. A suo giudizio, infatti, l'eterogeneità non sussiste poiché tutte le misure contemplate possono essere ricondotte al comune obiettivo di sostegno dei finanziamenti alle imprese, ostacolati dalla straordinarietà della crisi economica e finanziaria in atto. In conclusione, dunque, essa ritiene la questione in parte inammissibile, per

difetto di motivazione sull'individuazione di competenze regionali potenzialmente lese dalla violazione dell'art. 77 Cost. e, in parte infondata, là dove supera la soglia di ammissibilità, perché la norma impugnata non contrasta con l'art. 77 Cost.