



CORTE COSTITUZIONALE

La Costituzione
della
Repubblica Italiana
Cura dei diritti fondamentali dell
uomo dai valori, della cittadinanza
I Presidenti della Re
L'anno scorso

Sentenza **287/2016**

Giudizio

Presidente GROSSI - Redattore de PRETIS

Udienza Pubblica del **19/10/2016** Decisione del **19/10/2016**

Deposito del **21/12/2016** Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate: Art. 1 del decreto-legge 24/01/2015, n. 3, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1°, della legge 24/03/2015, n. 33.

Massime:

Atti decisi: **ric. 58/2015**

SENTENZA N. 287

ANNO 2016

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3 (Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2015, n. 33, promosso dalla Regione Lombardia con ricorso notificato il 22 maggio 2015, depositato in cancelleria il 29 maggio 2015 e iscritto al n. 58 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Pio Dario Vivone per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 22 maggio 2015, depositato nella cancelleria della Corte il 29 maggio 2015 e iscritto al n. 58 del registro ricorsi del 2015, la Regione Lombardia ha impugnato l'art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3 (Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2015, n. 33.

La ricorrente osserva, in generale, come la norma impugnata attui una penetrante riforma della disciplina delle banche popolari che ne snaturerebbe l'attuale configurazione di schema tipico del credito cooperativo finalizzato allo svolgimento mutualistico dell'attività bancaria, che si colloca tradizionalmente nel contesto geografico delle comunità locali a beneficio di famiglie, piccole e medie imprese e consumatori.

Dopo avere premesso brevi cenni sulla storia e le peculiarità delle banche popolari italiane, la cui nascita risale alla seconda metà del diciannovesimo secolo, e averne ricordato la diffusione capillare a livello locale e la elevata capacità di raccogliere risparmio ed erogare credito, soprattutto in Lombardia, la ricorrente illustra i benefici che le regioni traggono dagli utili destinati dalle banche popolari a finalità di carattere socio-sanitario, scientifico e culturale. Il loro ammontare è pari a 140 milioni di euro in tutta Italia e a ben 85 milioni nella sola Lombardia, per il territorio della quale rappresenterebbero una risorsa insostituibile anche in ambiti che, come la sanità, rientrano nella competenza legislativa delle regioni.

La ricorrente passa poi a illustrare i quattro motivi posti a fondamento dell'impugnazione.

2.– Con la prima questione, la Regione sostiene che la norma impugnata violerebbe la competenza legislativa regionale concorrente in materia di «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale», stabilita dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

La ricorrente osserva preliminarmente che tale competenza, riconosciuta un tempo alle sole regioni a statuto speciale, è stata introdotta tra le materie di legislazione concorrente dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Osserva altresì che l'incerta nozione di «aziende di credito a carattere regionale» è stata definita dall'art. 2, comma 2, 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), alla cui stregua «[s]ono caratteristiche di una banca a carattere regionale 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 ai sensi del presente articolo», con la precisazione che «[l]'esercizio di una marginale operatività al di fuori del territorio della regione non fa venir meno il carattere regionale della banca».

Ad avviso della ricorrente, l'art. 1 del decreto-legge n. 3 del 2015 non sarebbe espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario», prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e invaderebbe la competenza regionale concorrente, in quanto nell'ambito delle «aziende di credito a carattere regionale» si collocherebbero, per numero e ubicazione di filiali, la maggior parte delle banche popolari, anche in Lombardia.

La norma conterrebbe disposizioni di dettaglio, là dove prevede il limite di otto miliardi di euro all'attivo delle banche popolari (art. 1, comma 1, lettera b, n. 1, del d.l. n. 3 del 2015, che aggiunge il comma 2-bis all'art. 29 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante «Testo unico delle

leggi in materia bancaria e creditizia»; di seguito: TUB) e l'obbligo delle stesse di ridurre l'attivo o di deliberare la trasformazione in società per azioni, in caso di superamento del limite (comma 2-ter dell'art. 29 TUB, aggiunto dallo stesso art. 1, comma 1, lettera b, n. 1).

La competenza regionale sarebbe violata, inoltre, in quanto il legislatore statale, nell'introdurre le modifiche normative, non avrebbe previsto forme di concertazione con le regioni, neppure per adottare le disposizioni di attuazione affidate alla Banca d'Italia (comma 2-quater dell'art. 29 TUB, anch'esso aggiunto dall'art. 1 comma 1, lettera b, n. 1).

3.– Con la seconda questione, la Regione sostiene che il legislatore statale avrebbe violato gli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 3, Cost., nonché, «[i]n via gradata», il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Ad avviso della ricorrente, la norma contrasterebbe con gli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 3 Cost., in quanto il legislatore, per la natura trasversale della competenza statale in materia di «tutela del risparmio», che intercetta la competenza regionale concorrente in materia di «aziende di credito a carattere regionale», avrebbe dovuto attenersi ai canoni della proporzionalità e della ragionevolezza – non rispettati dalla fissazione del limite di otto miliardi di attivo per conservare la forma cooperativa – e garantire alle regioni, in sede di formazione del decreto o almeno in sede di conversione, «una utile partecipazione al procedimento».

In subordine, sarebbe violato il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., per l'omessa considerazione nel procedimento legislativo delle attribuzioni, delle prerogative e degli interessi regionali, mediante intese e accordi da raggiungere in sede di Conferenza unificata Stato-regioni e autonomie locali.

4.– Con la terza questione, la Regione sostiene che la norma impugnata avrebbe violato l'art. 118, quarto comma, Cost., «in combinato disposto» con gli artt. 45 e 47, nonché con gli artt. 2, 18 e 41 Cost.

Il principio di sussidiarietà orizzontale escluderebbe che lo Stato possa sottrarre «attività di interesse generale», svolte su autonoma iniziativa dei cittadini, alla cura degli enti indicati nell'art. 118, quarto comma, Cost., tra i quali sono contemplate anche le regioni.

Fra le «attività di interesse generale» tutelate dalla Costituzione rientra la cooperazione, la cui funzione sociale è riconosciuta dall'art. 45. La cooperazione mutualistica propria delle banche popolari costituirebbe, pertanto, l'espressione dell'incomprimibile diritto di auto-organizzazione dei singoli e della società civile per lo svolgimento di attività di interesse generale che è compito di tutti gli enti costitutivi della Repubblica favorire. Arbitrariamente e irragionevolmente dunque il legislatore statale ne avrebbe sottratto la cura alle regioni, cancellando ovvero limitando in modo notevole la cooperazione nel sistema bancario.

La ricorrente svolge analoghe considerazioni con riguardo alla tutela del risparmio prevista dall'art. 47 Cost. Anche questo principio dovrebbe essere collegato alla previsione dell'art. 118, quarto comma, Cost., in quanto attraverso la destinazione degli utili delle banche popolari a iniziative di carattere socio-culturale, scientifico e culturale le regioni e gli enti locali favoriscono iniziative dei cittadini per attività di interesse generale.

Imponendo alle banche popolari con attivo superiore a otto miliardi di euro di assumere la forma giuridica tipica delle società lucrative e facendone così venir meno il carattere mutualistico, il legislatore avrebbe prodotto lo sradicamento delle banche popolari dal loro territorio, privando le regioni e gli enti locali di un fondamentale motore di sviluppo economico e sociale e frustrando le finalità di accesso popolare al credito, perseguite dall'art. 47 Cost.

Inoltre, l'intervento statale inciderebbe 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.

5.– Con la quarta questione, la Regione sostiene che la norma impugnata avrebbe violato gli artt. 77 e 117 Cost., «anche in combinato disposto con l'art. 3 Cost.», in quanto non sussisterebbero i presupposti che giustificano la decretazione d'urgenza.

Ad avviso della ricorrente, nessuno dei parametri tradizionalmente utilizzati dalla Corte per operare tale scrutinio (preambolo del provvedimento, relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione, contesto normativo) dà conto delle ragioni di straordinaria necessità e urgenza che giustificano il ricorso al decreto-legge.

Le ragioni, esposte nel preambolo, di avvio del «processo di adeguamento» del sistema bancario «agli indirizzi europei per renderlo competitivo ed elevare il livello di tutela dei consumatori e di favorire lo sviluppo dell'economia del Paese», contrasterebbero con alcune risoluzioni del Parlamento europeo che esprimono il contrario indirizzo volto alla salvaguardia e alla promozione della struttura pluralistica del mercato bancario.

L'intervento legislativo sarebbe il frutto della libera scelta del Governo di incidere in un settore strategico nazionale con una nuova disciplina “a regime” adottata mediante la corsia accelerata della legge di conversione. Essa affronta problemi noti e dibattuti da decenni, senza una adeguata ponderazione degli interessi istituzionali coinvolti, a iniziare da quelli delle regioni.

La riforma sarebbe inoltre caratterizzata da disposizioni non auto-applicative e bisognose di future disposizioni di attuazione, affidate senza fissazione di termini a un soggetto estraneo al potere legislativo (la Banca d'Italia), con una sorta di delega in bianco.

Sussisterebbero poi, secondo la ricorrente, forti dubbi sull'omogeneità delle disposizioni contenute nel d.l. n. 3 del 2015. Esso prevede infatti, oltre alla riforma delle banche popolari, norme di sostegno alle piccole e medie imprese innovative, norme sul trasferimento dei servizi a pagamento e norme sul prestito indiretto per investitori istituzionali esteri.

La relazione accompagnatoria esporrebbe argomenti non condivisibili sulla mancanza della sostanza cooperativa in capo alle banche popolari (vengono richiamate al riguardo le motivazioni poste a fondamento della archiviazione di una procedura di infrazione che la Commissione europea aveva aperto contro l'Italia) e sulla non applicabilità a loro favore della tutela prevista dall'art. 45 Cost. per mancanza del requisito della mutualità prevalente (che secondo la ricorrente avrebbe invece esclusivo rilievo fiscale).

Questi argomenti sarebbero comunque inidonei a dimostrare le ragioni che legittimerebbero la decretazione d'urgenza.

Sarebbe scorretto anche il richiamo operato nella relazione alla non corrispondenza della disciplina delle banche popolari, «nel mutato quadro europeo», alle esigenze di finanziamento e di adeguata patrimonializzazione delle banche, in quanto tutte le banche popolari sottoposte ad Asset Quality Review e agli stress test avrebbero dimostrato adeguata patrimonializzazione.

Infine, la Regione sottolinea come il vizio della norma impugnata incida su varie materie di attribuzione regionale (welfare, cultura, sport) in ragione del forte sostegno alle relative politiche concesso dalle banche popolari, con ridondanza della lesione dell'art. 77 Cost. sulle attribuzioni costituzionalmente riservata alle regioni e «ancor prima» con incidenza diretta sulla competenza concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. in materia di «aziende di credito a carattere regionale».

6.– Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 1° luglio 2015 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e comunque infondato.

Dopo avere illustrato il quadro normativo di riferimento per le banche che esercitano l'attività in forma di società cooperativa (banche di credito cooperativo e banche popolari), sul quale il d.l. n. 3 del 2015 è intervenuto, l'Avvocatura dello Stato espone il contenuto delle modifiche alla disciplina delle banche popolari introdotte dall'art. 1 dello stesso decreto-legge e delle disposizioni di attuazione nel frattempo emanate dalla Banca d'Italia con deliberazione del 9 giugno 2015.

Dalla premessa emergerebbe che già prima della riforma in esame le banche popolari avevano un assetto organizzativo e funzionale che le distanziava notevolmente dal modello base della società cooperativa (tra il resto, per la mancanza del requisito della mutualità prevalente e per i limiti al principio della "porta aperta" derivanti dai vincoli all'ammissione dei soci e al trasferimento delle quote). Di quest'ultima esse avrebbero avuto solo la forma cooperativa e non la sostanza della mutualità, come messo in evidenza anche dalla giurisprudenza di legittimità (viene citata la sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite, 7 novembre 1997, n. 10933) e dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (viene citata la segnalazione al Parlamento del 4 luglio 2014).

Questa situazione avrebbe consentito a dieci banche popolari o gruppi di banche popolari di raggiungere dimensioni sistemiche rilevanti a livello nazionale ed europeo. Sette di esse hanno superato addirittura il limite di trenta miliardi di euro di attivo, che comporta l'assoggettamento alla vigilanza della Banca centrale europea nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico, mentre le altre tre presentano un attivo superiore a otto miliardi. Inoltre, sei delle maggiori banche popolari sono anche quotate in borsa.

Al raggiungimento di tali dimensioni si sarebbe accompagnata la diffusione dell'operatività delle banche popolari su tutto il territorio nazionale, con recisione del legame originario con l'ambito locale (vengono espresse le dimensioni, per numero di sportelli e detenzione di quote del mercato nazionale degli sportelli, dei quattro gruppi di banche popolari la cui capogruppo ha sede in Lombardia).

A questa estensione dell'operatività non avrebbe fatto riscontro un'adeguata patrimonializzazione delle maggiori banche popolari, che avrebbero inoltre risentito fortemente della recessione economica nazionale, soffrendo di una quota di partite deteriorate maggiore della media di sistema e presentando un tasso di copertura con accantonamenti in bilancio (covered ratio) inferiore alla stessa media, senza poter vantare un'alta redditività, anch'essa inferiore alla media.

6.1.– Passando all'esame delle questioni sollevate dalla ricorrente, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva preliminarmente che il ricorso avrebbe a oggetto, sostanzialmente, solo i commi 2-bis e 2-ter dell'art. 29 TUB, introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera b), n. 1), del d.l. n. 3 del 2015 che obbligano le banche popolari il cui attivo superi otto miliardi di euro alla trasformazione in società per azioni.

Ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, l'impostazione seguita dalla ricorrente, in base alla quale tale previsione normativa eccederebbe la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela del risparmio (art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. con invasione della competenza regionale concorrente in materia di aziende di credito a carattere regionale, sarebbe doppiamente errata.

In primo luogo, perché la norma impugnata non sarebbe ascrivibile alla sola materia della «tutela del risparmio», ma andrebbe ricondotta anche alle materie «tutela della concorrenza» e «ordinamento civile», riservate alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere e) e l), Cost., nonché alla disciplina dei livelli essenziali delle prestazioni.

In secondo luogo, perché comunque le disposizioni contenute nell'art. 1 del decreto-legge n. 3 del 2015, se valutate integralmente nella loro connessione organica e nella ratio complessiva che le caratterizza, non toccherebbero la competenza regionale concorrente in materia di «aziende di credito a carattere regionale».

6.2.– Sotto il primo aspetto, la difesa dello Stato osserva che anche in una cooperativa bancaria avente forma di banca di credito cooperativo o di banca popolare il profilo prevalente è l'esercizio dell'attività bancaria (raccolta del risparmio, erogazione del credito, servizi di gestione finanziaria e patrimoniale) e che l'interesse pubblico alla tutela del risparmio non muta natura a seconda della forma societaria del soggetto esercente l'attività bancaria. Ne costituirebbe una conferma il fatto che le regole di vigilanza prudenziale, ora unificate a livello europeo, e quelle di correttezza operativa poste dal TUB e dalle corrispondenti norme di attuazione sono le stesse per ogni soggetto che esercita l'attività bancaria.

La disciplina dettata dal d.l. n. 3 del 2015, pertanto, sarebbe attratta completamente nell'ambito della competenza legislativa statale in materia di «tutela del risparmio», incidendo su profili organizzativi e strutturali che già in precedenza erano pacificamente disciplinati dallo Stato anche con riguardo alle banche di credito cooperativo.

6.3.– Ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, inoltre, le regole europee di stabilità patrimoniale e di correttezza operativa delle banche si attuano anche attraverso norme, come quelle in esame, che incidono sui poteri degli organi deliberativi delle società bancarie, sui diritti dei soci e sui loro limiti ovvero sui limiti dei diritti di particolari creditori sociali in caso di crisi della banca, tutti oggetti riconducibili alla materia «ordinamento civile», rientrante nella competenza esclusiva dello Stato.

6.4.– La disciplina delle condizioni e dei limiti di utilizzo di una determinata forma giuridica per l'esercizio dell'attività bancaria rientrerebbe anche nella competenza statale in materia di «tutela della concorrenza». Si tratta infatti di disciplina diretta a rimuovere gli ostacoli alla competizione delle banche verso il mercato dei capitali e del mercato dei capitali verso le banche, rendendo più appetibili gli aumenti di capitale ed eliminando le barriere che le particolarità dello statuto delle banche popolari (voto capitario, gradimento all'ammissione dei soci, limiti alla distribuzione dei dividendi) frappongono all'acquisizione del controllo societario.

6.5.– Secondo la difesa dello Stato, il servizio bancario non potrebbe essere prestato da soggetti che, a parità di grandi dimensioni, rivestano forme giuridiche diverse che non assicurano lo stesso livello di stabilità patrimoniale. Sicché la norma impugnata, che prescrive alle banche di adottare il medesimo tipo societario quando raggiungano una determinata "massa critica", dovrebbe essere ricondotta anche alla competenza esclusiva dello Stato di determinare in modo uniforme in tutto il territorio nazionale i livelli minimi delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

6.6.– Chiarite le finalità dell'intervento organico operato dal legislatore, che avrebbe razionalizzato il sistema eliminando per le banche popolari sistemiche una differenza di regime societario ormai priva di giustificazioni, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che neppure sussisterebbe il rischio, paventato anche dalla ricorrente, di esporre le banche popolari di maggiori dimensioni, una volta trasformate in società per azioni, a incontrollate manovre speculative. L'acquisizione del controllo o anche solo di partecipazioni significative nel loro capitale rimarrebbe infatti pur sempre soggetta alla preventiva autorizzazione della Banca d'Italia, ai sensi dell'art. 19 TUB.

Dall'altro lato, le modifiche della disciplina delle banche popolari di dimensioni medio-piccole (non toccate dall'obbligo di trasformazione del tipo societario) riguardanti la disciplina del recesso del socio (con previsione di limiti al diritto di rimborso), la nomina degli amministratori (con l'eliminazione del vincolo che obbliga a nominare la maggioranza degli amministratori tra i soci cooperatori o tra le persone indicate dai soci cooperatori che siano persone giuridiche) e i quorum costitutivi e deliberativi (per la trasformazione in società per azioni o la fusione dalla quale risulteranno società per azioni) non snaturerebbero il modello delle banche popolari, ma ne aggiornerebbero lo statuto per rendere più agevole le prospettive del loro sviluppo, sia pure con la conservazione della forma cooperativa.

6.7.– Ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, le precedenti considerazioni consentirebbero di escludere che le disposizioni del d.l. n. 3 del 2015 impugnate dalla ricorrente abbiano invaso la competenza regionale concorrente in materia di «aziende di credito a carattere regionale».

In ogni caso, le banche popolari sistemiche, le uniche a essere interessate dalle norme effettivamente impugnate (commi 2-bis e 2-ter dell'art. 29 TUB, aggiunti dall'art. 1, comma 1, lettera b, n. 1 del d.l. n. 3 del 2015), proprio per le loro dimensioni non potrebbero essere considerate aziende di credito a carattere regionale come definite dall'art. 2, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 171 del 2006.

Tale qualità potrebbe essere rivestita dalle banche popolari di minori dimensioni, ma ciò non starebbe a significare che ogni intervento legislativo relativo a esse rientri nella competenza regionale concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

In primo luogo, perché i titoli di competenza statale esclusiva illustrati in precedenza, per la loro natura trasversale, potrebbero legittimamente intercettare specifiche competenze regionali, prevalendo su di esse.

In secondo luogo, perché la competenza regionale concorrente non si estenderebbe agli aspetti strutturali e organizzativi regolati dalla norma impugnata, potendo tutt'al più investire taluni aspetti operativi delle banche popolari a carattere regionale al fine di raccordarne l'attività con il territorio. Ne costituirebbe conferma il fatto che non si conoscono esempi di leggi regionali con contenuti assimilabili a quelli della norma impugnata.

Inoltre, la difesa dello Stato osserva che i principi fondamentali della materia «aziende di credito a carattere regionale» enunciati dall'art. 159 TUB (al quale rinvia il d.lgs. n. 171 del 2006), là dove prevedono che la legge regionale sia legittimata a disciplinare l'autorizzazione delle trasformazioni e delle scissioni delle banche di interesse regionale previo parere vincolante della Banca d'Italia, non escludono che il legislatore statale possa prevedere casi di trasformazione obbligatoria ex lege delle stesse banche, sottratti sia al parere della Banca d'Italia che all'autorizzazione regionale.

Infine, si dovrebbe considerare che la competenza regionale invocata dalla ricorrente concorre pur sempre con quella dello Stato di dettare i principi fondamentali della materia, con la conseguenza che una norma come quella impugnata, che vieta l'uso del modello della banca popolare al raggiungimento di una determinata dimensione di un'azienda di credito a carattere regionale, costituirebbe certamente un principio fondamentale.

6.8.– Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, gli altri motivi di impugnazione sarebbero inammissibili e comunque infondati.

La questione con la quale si denuncia la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., per mancanza dei presupposti della decretazione d'urgenza, non si fonderebbe su un titolo di competenza regionale.

Essa sarebbe in ogni caso infondata, perché nel preambolo del decreto-legge si fa riferimento all'urgenza di adeguare il sistema creditizio italiano al nuovo quadro di vigilanza europeo. Inoltre, l'urgenza deriverebbe dalle alte quote di crediti deteriorati detenute dalle banche popolari di grandi dimensioni e dagli accantonamenti inferiori alla media, nella misura in cui tale situazione è imputabile alle rigidità proprie della forma cooperativa.

L'inammissibilità colpirebbe anche le censure basate sugli artt. 118 e 120 Cost., perché attraverso la generica evocazione degli amplissimi principi della sussidiarietà e della leale collaborazione la ricorrente tenderebbe a censurare la norma per violazione degli artt. 41 e 45 Cost., che non può legittimarla a proporre un giudizio in via principale.

Si tratterebbe inoltre di censure generiche, prive della dimostrazione concreta che ogni modifica del regime giuridico delle banche popolari sia suscettibile di causare conseguenze pregiudizievoli all'economia regionale.

Anch'esse sarebbero in ogni caso infondate, perché la norma impugnata riguarda solo le banche popolari di grandi dimensioni, che per la loro complessità hanno abbandonato il legame con il territorio e operano su vasta scala, e lascia invece inalterata la forma cooperativa delle altre banche popolari, uniche a poter rivestire la qualità di aziende di credito a carattere regionale.

La norma impugnata non avrebbe dunque cancellato il modello delle banche popolari, ma lo avrebbe ricondotto al contrario alle sue originarie connotazioni di modello tipico di banche di modeste dimensioni e a vocazione locale.

L'autonomia privata, infine, non sarebbe stata compressa oltre quanto ragionevolmente richiesto dalle esigenze di tutela del risparmio e di stabilità del sistema finanziario, che è compito esclusivo della legislazione statale soddisfare e al cui cospetto non potrebbero prevalere ipotetici legami con il territorio.

Considerato in diritto

1.– La Regione Lombardia ha impugnato l'art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3 (Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2015, n. 33, 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).

2.– 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.

La questione è sollevata sotto due profili. In primo luogo, la norma statale 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. In secondo luogo, nell'introdurre le modifiche normative il legislatore statale non avrebbe previsto forme di concertazione con le regioni, neppure per adottare le disposizioni di attuazione affidate alla Banca d'Italia.

Nonostante il ricorso censuri letteralmente l'intero art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, sulla base dei motivi posti a fondamento dell'impugnazione l'oggetto del giudizio deve essere circoscritto al comma 1, lettera b), n. 1), che ha introdotto i commi 2-bis, 2-ter e 2-quater dell'art. 29 TUB, nella parte in cui prevedono: a) la soglia di otto miliardi di attivo della banca popolare (comma 2-bis); b) l'onere della banca popolare di ridurre, entro un anno dal superamento della soglia, l'attivo al di sotto di essa o di deliberare la trasformazione in società per azioni (comma 2-ter); c) l'adozione delle disposizioni di attuazione del novellato art. 29 TUB ad opera della Banca d'Italia (comma 2-quater).

2.1.– Così precisato il thema decidendum e l'oggetto dell'impugnazione, la questione è infondata.

La scelta del legislatore statale di assumere la soglia dell'attivo di otto miliardi di euro come indice della dimensione della banca popolare 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. Compiendo tale scelta lo stesso legislatore statale si è mantenuto nei limiti delle proprie attribuzioni e di conseguenza si deve escludere che vi sia stata la lamentata lesione delle competenze regionali in materia di aziende di credito a carattere regionale.

Come si desume dalla normativa che enuncia i principi fondamentali in materia di banche di carattere regionale (decreto legislativo 18 aprile 2006, n. 171, recante la «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 (art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171 del 2006). Il carattere regionale della banca, inoltre, non viene meno (sempre in base al citato art. 2, comma 2), 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, anche solo in astratto, la lamentata lesione della competenza regionale in materia sussista.

La previsione in contestazione – che la banca popolare debba trasformarsi in società per azioni al superamento del limite di otto miliardi di attivo, se entro un anno l'attivo non sia stato ridotto al di sotto del limite – si inquadra nel disegno più generale definito dal legislatore statale, diretto 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» (come si esprime la relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione del d.l. n. 3 del 2015).

Gli aspetti più significativi di questo disegno, delineato dallo stesso art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, sono costituiti dalla rimozione del voto capitario, del numero minimo dei soci e dei limiti alle partecipazioni societarie, all'ingresso di nuovi soci nella società e alla distribuzione degli utili. Si inquadra nello stesso disegno inoltre l'attenuazione dei precedenti limiti alle deleghe di voto. In questo modo, il legislatore ha inteso 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. Un risultato che dovrebbe garantire il miglior funzionamento e la maggiore competitività di queste banche nel mercato, nonché il loro rafforzamento patrimoniale.

Più in generale ancora, le finalità della riforma possono essere così individuate: migliorare la stabilità patrimoniale delle banche popolari, con la previsione, comune alle banche di credito cooperativo, di limiti al rimborso delle azioni per recesso del socio, anche nel caso di trasformazione della società e di esclusione (art. 1, comma 1, lettera a, che aggiunge all'art. 28 TUB un comma 2-ter); agevolare comunque la trasformazione o la fusione delle banche popolari in società per azioni, anche qualora non venga superata la soglia dell'attivo di otto miliardi, in particolare con la previsione di quorum costitutivi e deliberativi minori di quelli generali (art. 1, comma 1, lettera c, che sostituisce l'art. 31 TUB); aumentare la capacità delle banche popolari di reperire capitale sul mercato, con la previsione della possibilità di emettere strumenti finanziari partecipativi, al pari delle altre società cooperative: art. 1, comma 1, lettera d), n. 2, che modifica l'art. 150-bis, comma 2, TUB, eliminando l'art. 2526 del codice civile dall'elenco delle disposizioni non applicabili alle banche popolari; rimuovere i vincoli alla nomina degli amministratori, come quello che obbliga a nominare la maggioranza di essi tra i soci cooperatori o tra le persone indicate dai soci cooperatori che siano persone giuridiche (l'art. 1, comma 1, lettera d, n. 2 include ora l'articolo 2542, secondo comma, cod. civ. nell'elenco delle disposizioni non applicabili alle banche popolari di cui all'articolo 150-bis, comma 2, TUB).

Si tratta dunque di una disciplina che – tenuto conto della sua ratio, della finalità che persegue, del contenuto e dell'oggetto delle singole disposizioni, e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi in modo da identificare così correttamente e compiutamente l'interesse tutelato (ex plurimis, sentenze n. 245 del 2015, n. 167 e 121 del 2014) – deve essere ricondotta 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».

Non sembra dubitabile, innanzitutto, che le disposizioni in esame, innovando il modello organizzativo delle banche popolari per favorirne la stabilità e il rafforzamento patrimoniale, incidono sui modi di esercizio dell'attività bancaria e dunque, in quanto tali, devono essere ricondotte per questo profilo nell'ambito della materia «tutela del risparmio», essendo l'attività bancaria di intermediazione del credito uno strumento essenziale di impiego produttivo del risparmio. A identiche finalità attinenti alle

competenze dello Stato sono orientate anche le disposizioni che mirano a garantire la stabilità del patrimonio (come la previsione sui limiti al rimborso delle azioni in caso di recesso del socio) e un'elevata capacità di finanziamento (come la previsione sulla possibilità di emettere strumenti finanziari partecipativi).

Sotto un secondo profilo, occorre osservare che, nell'intento del legislatore, la trasformazione in società per azioni delle banche popolari di maggiori dimensioni che scelgano di non ridurre l'attivo al di sotto della soglia di otto miliardi, è diretta a colmare un deficit di competitività derivante a questo tipo di aziende da alcuni elementi che ne caratterizzano lo statuto (quali il voto capitario, il limite alla detenzione delle azioni e alla distribuzione dei dividendi, il gradimento degli amministratori all'ingresso dei nuovi soci, i forti limiti alle deleghe di voto), costituenti un obiettivo ostacolo alla possibilità di acquisire il controllo societario e, di conseguenza, di accedere ai procedimenti di ricapitalizzazione delle banche popolari e di offerta del credito.

Misure legislative di questo tipo sono ascrivibili, secondo la giurisprudenza costituzionale, alla materia della «concorrenza», in quanto si traducono in 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).

La norma impugnata, in terzo luogo, 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).

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, materie di competenza statale esclusiva come quelle menzionate della «tutela del risparmio», della «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).

In quanto riconducibile ad ambiti materiali di competenza esclusiva trasversale dello Stato, la norma impugnata è dunque espressione di attribuzioni statali destinate a prevalere anche sull'ipotetica e in ogni caso marginale competenza concorrente regionale in materia di aziende di credito di interesse regionale, della quale dunque inutiliter la Regione ricorrente lamenta la lesione.

Per quanto attiene al secondo profilo della censura in esame, riguardante la mancata previsione di forme di concertazione con le regioni per l'attuazione dell'intervento, si deve richiamare quanto esposto circa la prevalenza delle attribuzioni statali sulla competenza regionale concorrente in materia di aziende di credito a carattere regionale. Tale prevalenza esclude che si versi in un'ipotesi 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).

3.– Con la seconda questione, la Regione, proponendo argomenti e conclusioni molto simili a quelli esposti nella prima, lamenta che il legislatore statale avrebbe violato gli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 3 Cost., nonché, «[i]n via gradata», il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Ad avviso della ricorrente, la competenza statale in materia di «tutela del risparmio», intercettando la competenza regionale concorrente in materia di «aziende di credito a carattere regionale», avrebbe imposto al legislatore statale, per un verso di attenersi ai canoni della proporzionalità e della ragionevolezza, che sarebbero invece violati con la fissazione del limite di otto miliardi di attivo per conservare la forma cooperativa, e per altro verso di garantire alle regioni «una utile partecipazione al procedimento» di formazione del decreto o almeno di sua conversione.

In subordine, sarebbe violato il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., per essere stata pretermessa nel procedimento legislativo la considerazione, attraverso intese e accordi da raggiungere in sede di Conferenza unificata Stato-regioni e autonomie locali, delle attribuzioni, delle prerogative e degli interessi regionali.

Anche in questo caso, dalle ragioni poste a fondamento dell'impugnazione – e in particolare dalla censura di irragionevolezza e sproporzione della soglia dell'attivo fissata dal legislatore – si desume che l'oggetto della questione è circoscritto alle disposizioni che prevedono la trasformazione obbligatoria delle banche popolari in società per azioni.

Contrariamente a quanto sostiene l'Avvocatura dello Stato, la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. è ammissibile, perché la ricorrente dà conto della ridondanza sulle sue attribuzioni della lamentata violazione di un parametro non riguardante la competenza regionale, con l'indicazione delle attribuzioni costituzionali della Regione in materia di «aziende di credito a carattere regionale» (art. 117, terzo comma, Cost.) che ne sarebbero potenzialmente lese (sull'idoneità della prospettazione ai fini dell'ammissibilità della censura ex plurimis, sentenze n. 220 del 2013, n. 22 del 2012, ma, ancora prima, sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

Come visto, la disciplina statale impugnata potrebbe interferire in tale materia, in quanto trova il proprio titolo di legittimazione nella prevalenza di competenze legislative statali esclusive. Pertanto, occorre verificare nel merito se, nell'esercizio delle attribuzioni corrispondenti all'invocata competenza concorrente, le regioni siano obbligate «a conformarsi ad una disciplina legislativa asseritamente incostituzionale, per contrasto con parametri, appunto, estranei a tale riparto» (sentenza n. 145 del 2016).

Nel merito, tuttavia, la questione non è fondata.

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.

Quanto alla discrezionalità del legislatore nel fissare la soglia al cui superamento scatta l'obbligo di riduzione dell'attivo o di trasformazione in società per azioni, essa non è sindacabile da questa Corte se non in caso di manifesta irragionevolezza. Né la opinabilità, propria della scelta fra plurime opzioni circa la misura precisa della soglia, può essere considerata da sola sufficiente a integrare la violazione del principio di ragionevolezza. Il limite di otto miliardi di euro non risulta sproporzionato all'obiettivo perseguito, in quanto conduce a ricomprendere nell'ambito delle aziende di credito tenute a trasformarsi in società per azioni le banche popolari più significative – per credito erogato, numero di sportelli e personale impiegato – nel panorama nazionale.

La censura di irragionevolezza e di sproporzione dell'intervento legislativo va pertanto disattesa.

La censura riguardante l'omessa garanzia della partecipazione delle regioni al procedimento legislativo nonostante la natura trasversale della competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela del risparmio», può essere esaminata insieme a quella di violazione del principio di leale collaborazione, per la sostanziale identità delle ragioni esposte a sostegno di entrambe. Le censure sono entrambe infondate per la natura prevalente, già sottolineata, delle competenze statali esclusive delle quali è espressione la riforma del regime delle banche popolari, con la conseguenza che per il loro esercizio non sono costituzionalmente necessarie forme di raccordo con le regioni.

4.– Con la terza questione, la Regione lamenta la violazione, ad opera della norma impugnata, 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 ricorrente muove dalla considerazione che la cooperazione, per la funzione sociale che le riconosce l'art. 45 Cost., rientrerebbe fra le «attività di interesse generale» oggetto della previsione dell'art. 118, quarto comma, Cost., e ne desume che, in forza del principio di sussidiarietà orizzontale in essa espresso, lo Stato non potrebbe sottrarre tali attività alla cura degli enti indicati nella stessa previsione, tra i quali vi sono anche le regioni. Sicché, cancellando o limitando significativamente la cooperazione nel sistema bancario, il legislatore statale avrebbe illegittimamente sottratto alla cura delle regioni un'attività che dovrebbe invece essere riservata ad esse perché ne favoriscano lo svolgimento attraverso l'autonoma iniziativa dei cittadini.

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.

Le motivazioni esposte a sostegno delle censure confermano che l'oggetto dell'impugnazione è limitato alla disposizione che obbliga le banche popolari alla trasformazione in società per azioni nel caso di superamento della soglia di otto miliardi di attivo, giacché solo il previsto obbligo di trasformazione societaria si traduce nella lamentata compressione delle garanzie previste dall'art. 118, quarto comma, Cost.

La genericità delle ragioni addotte a sostegno della lamentata lesione dell'art. 118, quarto comma, Cost., in conseguenza delle scelte statali concernenti il regime giuridico delle banche popolari, non consente di ritenere superata la soglia di ammissibilità della questione. La ricorrente, infatti, non offre argomenti idonei a dare conto dell'attitudine di tale parametro a fondare una regola attributiva di specifiche competenze regionali. Il riferimento alla promozione della cooperazione o di attività di interesse generale di carattere socio-sanitario, scientifico e culturale, che sarebbero favorite grazie agli utili destinati dalle banche popolari, non è evidentemente idoneo a rendere ragione del pregiudizio di specifiche attribuzioni regionali, che non può certo sostanzarsi nella mera affermazione di un interesse a ricevere una parte di tali utili. Ancora più generiche e di ancor più oscuro significato – oltre che prive di motivazione – sono le censure che invocano il principio di sussidiarietà in relazione alla tutela della libertà di associazione e di iniziativa economica privata, a sostegno delle quali la ricorrente si limita ad affermare che le disposizioni impugnate inciderebbero necessariamente sulla possibilità per la Regione di favorire iniziative economiche di interesse generale da parte dei cittadini.

L'inadeguatezza degli argomenti spesi a dimostrare il supposto legame fra il principio di sussidiarietà enunciato all'art. 118, quarto comma, Cost. e i molteplici ed eterogenei valori costituzionali evocati, e il difetto di motivazione sugli ambiti di competenza regionale che, in asserita violazione dell'art. 118, quarto comma, Cost., sarebbero incisi dalla disposizione censurata, conducono necessariamente a conclusioni di inammissibilità della questione.

5.– La Regione sostiene, infine, che la norma impugnata avrebbe violato 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.

Per il suo contenuto, l'impugnazione investe qui l'intero art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, estendendo il suo oggetto alla complessiva riforma delle banche popolari.

Il riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost. non è sorretto da un'autonoma motivazione, sicché la censura si deve considerare collegata a quella relativa agli altri parametri.

Anche in questo caso, si pone in via preliminare il tema della ridondanza sul riparto delle competenze fra Stato e regioni delle asserite violazioni di parametri diversi da quelli riguardanti tale riparto.

Al riguardo si deve rilevare che la ricorrente, non solo non offre motivazione della supposta incidenza della violazione dell'art. 77 Cost. sulle attribuzioni regionali, ma omette di indicare i parametri costituzionali rilevanti, attinenti al riparto delle competenze, che verrebbero violati, limitandosi a ripetere che la norma impugnata interferisce con vari temi di interesse regionale (welfare, cultura, sport), per il forte sostegno concesso dalle banche popolari alle politiche regionali nelle stesse materie. La genericità della censura, sotto questo profilo, ne determina l'inammissibilità.

La ricorrente indica invece con sufficiente precisione, tra le competenze regionali sulle quali ridonderebbe la violazione dell'art. 77 Cost., quella in materia di «aziende di credito a carattere regionale», prevista dal terzo comma dell'art. 117 Cost. Sotto questo diverso profilo, la censura supera il vaglio di ammissibilità, per le considerazioni svolte sopra nel trattare la seconda questione (punto 3), ma deve tuttavia essere respinta nel merito.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, 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).

Nel preambolo del d.l. n. 3 del 2015, recante «Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti», il Governo fa riferimento, per quello che qui rileva, alle ragioni di straordinaria necessità e urgenza di avvio del processo di adeguamento del sistema bancario agli indirizzi europei. Ulteriori e diffuse considerazioni sull'urgenza dell'intervento si rinvencono anche nella relazione che accompagna il disegno di legge di conversione, ove è fatto riferimento anche alle forti sollecitazioni del Fondo monetario internazionale e dell'Organizzazione per lo sviluppo e la cooperazione economica a trasformare le banche popolari maggiori in società per azioni.

Tutte queste ragioni, che collegano le esigenze di rafforzamento patrimoniale, di competitività e di sicurezza delle banche popolari, sia all'adeguamento del sistema bancario nazionale a indirizzi europei e di organismi internazionali, sia ai noti e deleteri effetti sull'erogazione creditizia della crisi economica e finanziaria in atto, escludono che si sia in presenza di evidente carenza del requisito della straordinaria necessità e urgenza di provvedere. Così come escludono che la valutazione del requisito sia affetta da manifesta irragionevolezza o arbitrarietà.

Le affermazioni della ricorrente sulla natura non vincolante di eventuali indirizzi europei non considerano, poi, che le ragioni della decretazione d'urgenza non si identificano con la necessità di adeguare gli ordinamenti degli Stati membri al diritto europeo, ben potendo sussistere indipendentemente da essa.

Il riferimento della Regione a risoluzioni del Parlamento europeo che invitano gli Stati membri ad adottare misure di promozione e di sostegno della struttura pluralista del mercato bancario e della cooperazione bancaria non dimostra la manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della valutazione del Governo quanto alla sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza. Per un verso, infatti, gli «indirizzi europei» evocati nel preambolo sono contenuti negli atti normativi dell'Unione europea in materia di regolamentazione prudenziale, di sistema europeo di vigilanza unica bancaria e di risanamento e risoluzione degli enti creditizi, e le finalità della riforma non sono incoerenti con essi. Per altro verso,

la norma impugnata non persegue, come afferma ripetutamente la Regione, lo scopo di “cancellare” dal sistema bancario le banche popolari, ma si limita a disciplinare la forma giuridica di quelle, tra di esse, che hanno raggiunto dimensioni significative.

Non coglie nel segno neppure l’argomento della Regione ricorrente, secondo cui la normativa impugnata, in quanto recante una riforma di sistema, non sarebbe compatibile con i presupposti del decreto-legge. La normativa in esame, invero, non presenta una portata così ampia da caratterizzarsi come vera e propria riforma del sistema bancario. Per quanto essa incida significativamente su un particolare tipo di azienda di credito, resta pur sempre un intervento settoriale e specifico, non assimilabile dunque a un atto definibile come riforma di sistema.

La ricorrente lamenta infine la supposta non omogeneità della stessa normativa, riferendo la censura all’intero contenuto del provvedimento, il quale introduce, oltre alle norme sulle banche popolari, misure in materia di portabilità dei conti correnti, di sostegno alle piccole e medie imprese innovative, di tassazione agevolata dei redditi derivanti dalla cessione di beni immateriali, di prestito indiretto per investitori istituzionali esteri e di finanziamenti agevolati alle piccole e medie imprese.

Nemmeno questa censura è fondata. L’eterogeneità non sussiste, poiché tutte le misure contemplate nella normativa oggetto di impugnazione possono essere ricondotte al comune obiettivo di sostegno dei finanziamenti alle imprese, ostacolati dalla straordinarietà della crisi economica e finanziaria in atto.

In conclusione, la questione è 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.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3 (Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2015, n. 33, promossa, in riferimento agli artt. 118, quarto comma, 2, 18, 41, 45 e 47 della Costituzione, dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 77, secondo comma, e 3 Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, promossa, in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 3 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 77, secondo comma, 3 e 117 Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Carmelinda MORANO, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre
2016.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.