

LA TUTELA DEL RISPARMIO

Quaderno di sintesi della giurisprudenza costituzionale

a cura di G. Ariolli

INDICE

1) Incoraggiamento e tutela del risparmio in tutte le sue forme

- a) in materia di strumenti finanziari*
- b) in materia di anatocismo bancario*
- c) in materia fiscale*
- d) in materia di volontariato*
- e) in materia di determinazione dell'interesse legale*
- f) in materia di contribuzione previdenziale*
- g) in materia di locazione di immobili urbani*
- h) in materia di interessi usurari*
- i) in materia pensionistica*

2) Tutela del risparmio popolare

- a) in materia di titoli azionari*
- b) in materia di investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese*
- c) in materia di credito agrario*
- d) in materia di credito fondiario*
- e) in materia di locazione e cessione di immobili*
- f) in materia di edilizia residenziale pubblica*
- g) in materia di impiego pubblico*
- h) in materia di terreni agricoli*
- i) in materia di sostegno all'acquisto dell'abitazione*
- l) in materia di rapporti di locazione*
- m) in materia di edilizia agevolata*

3) Altre pronunzie di rilievo sul tema del risparmio

- a) in materia di fondazioni bancarie*
- b) in materia di amministrazione straordinaria e liquidazione coatta delle aziende di credito*
- c) in materia di aziende ed istituti di credito regionali*
- d) in materia di finanziamento degli studi universitari*
- e) in materia di agevolazione per l'acquisto della prima casa*

Premessa

La tematica della tutela del risparmio riveste particolare importanza, in quanto, unitamente all'esercizio del credito, costituisce uno dei fattori principali dell'equilibrio economico. L'esigenza di assicurare al risparmio una particolare protezione trova diretto riconoscimento nell'art. 47 della Costituzione, con cui si chiude il Titolo III dedicato ai rapporti economici. La norma ha per oggetto al primo comma il risparmio e il credito ("la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito"). Il risparmio costituisce un valore costituzionale che lo Stato deve incoraggiare attivamente e tutelare contro ingiuste riduzioni di ricchezza: la tutela del risparmio è materia nella quale lo Stato ha legislazione esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e) della Costituzione. Il risparmio deve essere salvaguardato in tutte le sue forme: innanzitutto quello che entra a far parte della liquidità monetaria che richiede principalmente la difesa del valore della moneta soprattutto contro l'inflazione. Ma la formula ampia sembrerebbe includere non soltanto il credito, ma anche le attività mobiliari ed assicurative. Il risparmio oggetto di tutela costituzionale sarebbe, secondo la prevalente dottrina, quello destinato ad entrare nel ciclo economico, quale disciplina delle modalità di garanzia degli investimenti, dal momento che il risparmio non andrebbe difeso quale valore in quanto tale, ma per la sua funzione strumentale alla distribuzione della proprietà e della ricchezza, in conformità a quanto espresso dagli altri articoli della Costituzione economica (Baroncelli, *Art. 47 voce*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco, Celotto, Olivetti, vol. I, Utet, 2006; Merusi, *Art. 47 Commentario alla Costituzione, Rapporti economici*, tomo III, Zanichelli-Foro it., 1980). Sarebbe, pertanto, estraneo alla tutela costituzionale il mero accantonamento di ricchezza senza previsione di destinazione. Una conferma dello stretto legame tra la liquidità risparmiata e l'investimento si rinviene, del resto, nello stesso art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione, come riformato nel 2001, laddove abbina la tutela del risparmio alla tutela dei mercati finanziari.

Il secondo comma riguarda, invece, una particolare forma di risparmio e talune forme di investimento ("favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese"). Si tratta del risparmio popolare, cioè del risparmio proveniente da categorie di soggetti economicamente deboli che, per esiguità e lentezza nella formazione, trova maggiore difficoltà ad essere investito in titoli od azioni e che è più esposto agli effetti negativi dell'inflazione (si tratta per lo più del risparmio derivante dal lavoro subordinato, artigianale, professionale). In tal caso, compito della Repubblica è quello di attuare politiche di incentivazione attraverso gli investimenti più tradizionali, quali quelli dell'acquisto dell'abitazione (si pensi alle agevolazioni per

l'acquisto della prima casa), della proprietà del fondo (si pensi alla prelazione agraria, cioè il diritto dei coltivatori diretti di un fondo o confinanti con esso di essere preferiti in caso di vendita dello stesso) o attraverso lo strumento dell'investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese. Non essendo un *surplus* monetario destinato ad entrare direttamente nel circuito economico ma volto all'acquisto di beni personali e strumentali alla vita, deve essere indirizzato verso destinazioni sicure e creatrici di ricchezza.

Con riferimento alla giurisprudenza costituzionale, molteplici sono le pronunzie che hanno ad oggetto, quale parametro, l'art. 47 della Costituzione. Al riguardo, va però osservato che la suddetta norma non costituisce mai il solo parametro utilizzato per censurare la legittimità costituzionale delle norme. Esso si aggiunge, spesso *ad adiuvandum*, all'indicazione di altri e non solo a quelli relativi alla c.d. Costituzione economica. Per tale ragione, può affermarsi che la materia del risparmio riveste valenza "trasversale", interessando diversi settori (imposte e tasse, edilizia residenziale, interessi legali, depositi bancari, sovvenzioni pubbliche, disciplina del contratti di locazione, retribuzione sufficiente, strumenti di previdenza, ecc.) che, in modo diretto o indiretto possono avere incidenza sulla destinazione ed utilizzazione economica della ricchezza.

Venendo alle decisioni della Corte, queste, per comodità di analisi e lettura, sono state suddivise in tre categorie di riferimento: la prima attiene alle questioni che riguardano il risparmio in tutte le sue forme (comma 1 dell'art. 47); la seconda alla tutela del risparmio popolare; la terza raccoglie alcune decisioni in cui, pur non essendo direttamente evocato il parametro di cui all'art. 47 della Costituzione, viene in considerazione la materia del risparmio. All'interno di queste categorie le pronunzie sono state evidenziate in relazione all'argomento oggetto della decisione della Corte (ad es. edilizia residenziale, credito fondiario, interessi legali ecc.). Trattandosi, spesso, di pronunzie che si sono soffermate soprattutto sull'esame di censure aventi ad oggetto parametri differenti, si è cercato di estrapolare le parti motive e decisionali attinenti alla tematica oggetto di trattazione.

Elemento unificante delle decisioni esaminate è l'assenza di declaratorie di illegittimità costituzionale fondate sul contrasto delle norme scrutinate con il parametro di cui all'art. 47 della Costituzione. Ciò si deve alla natura programmatica e non immediatamente precettiva che la Corte riconosce alla norma in esame. Secondo la Corte l'art. 47 della Costituzione ha natura e valenza programmatica. Segna "un indirizzo politico", "un "principio politico cui dovrà ispirarsi la futura normativa", con l'unico limite della vera e propria contraddizione o compromissione del principio stesso. Si tratta, dunque, di un indirizzo al quale il legislatore statale – che ha competenza esclusiva in materia di tutela del risparmio – deve ispirarsi, bilanciandolo con gli altri interessi

costituzionalmente rilevanti, nell'esercizio di un potere discrezionale che incontra il solo limite della contraddizione del principio stesso.

1) Incoraggiamento e tutela del risparmio in tutte le sue forme

a) in materia di strumenti finanziari

La questione riguarda la legittimità delle c.d. fideiussioni *omnibus* (fideiussioni per obbligazioni future) prestate prima della legge 17 febbraio 1992, n. 154 che disciplinando la fideiussione per obbligazioni future con previsione dell'importo massimo garantito, non prevede tale limite anche per le fideiussioni prestate prima dell'entrata in vigore (9 luglio 1992) della legge di riforma. La disciplina introdurrebbe una disciplina ingiustificatamente diversa per situazioni analoghe (art. 3), nonché si porrebbe in contrasto con l'art. 47, primo comma, della Costituzione che prevede sia incoraggiato e tutelato il risparmio e che sia disciplinato e controllato l'esercizio del credito. Nel dichiarare non fondata la questione, la Corte, precisato che l'innovazione legislativa (che stabilisce la nullità delle fideiussioni per obbligazioni future senza limitazioni di importo) non tocca la garanzia per le obbligazioni principali già sorte, ma esclude che si producano ulteriori effetti e che la fideiussione possa assistere obbligazioni principali successive al divieto di garanzia senza limiti, afferma che la diversità di disciplina tra fideiussioni prestate prima o dopo l'entrata in vigore della l. n. 154 del 1992 non configura alcuna ingiustificata disparità di trattamento di situazioni identiche, ma rispecchia, piuttosto, la diversa qualificazione degli atti, nel tempo, da parte del legislatore, il quale, nel dettare una nuova regola attinente ad un requisito del contratto, non travolge gli obblighi già sorti in base alla normativa precedente. Quanto all'asserita violazione dell'art. 47, primo comma, della Costituzione, la Corte osserva come "non sia dedotto, né è rilevabile, alcun profilo che induca a mettere in relazione la previsione costituzionale con le modalità di disciplina del contratto di fideiussione, poste in discussione" (**sentenza 204 del 1997**).

b) in materia di anatocismo bancario

La tutela del risparmio ha costituito uno dei parametri in forza del quale è stata sollevata, in due occasioni, la questione di legittimità costituzionale sull'anatocismo bancario. La prima riguarda l'art. 25, comma 3, del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 342 che legittima la sopravvivenza delle clausole relative alla produzione degli interessi sugli interessi, ritenendole valide ed efficaci fino al 22 aprile 2000 (data della delibera del CICR che detta modalità e dei criteri per la produzione di interessi sugli interessi maturati nelle operazioni poste in essere nell'esercizio dell'attività bancaria), oltre la quale le clausole medesime - a pena di inefficacia da far valere esclusivamente dal cliente - devono adeguarsi al disposto della menzionata delibera, che stabilirà modalità e tempi di adeguamento. La norma, ritenuta una sorta di sanatoria dei rapporti pendenti,

conseguente ad un'interpretazione autentica implicita delle norme giuridiche preesistenti, violerebbe, tra gli altri parametri (3, 24, 76, 101, 102, 104), l'art. 47, comma 1, della Costituzione, stante l'irragionevole favore alla pericolosa pratica oligopolistica e di cartello dell'anatocismo, tale da minare la stabilità dei prezzi e dell'intero sistema economico, erodendo l'entità del risparmio bancario, destinato di per sé ad entrare nel ciclo economico e, quindi, oggetto di tutela costituzionale. La Corte, con **sentenza n. 425 del 2000**, ritenendo assorbiti i profili relativi alle altre questioni, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, terzo comma, del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 342 per contrasto con l'art. 76 della Costituzione (eccesso di delega). E', infatti, da escludere, afferma la Corte, che l'art. 1, comma 5, della legge n. 128 del 1998, con il quale e' stata conferita al Governo la delega per l'emanazione di "disposizioni integrative e correttive" del testo unico bancario emanato con d.lgs. n. 385 del 1993, "abbia potuto legittimare una disciplina di sanatoria (per il passato) e di validazione anticipata (per il periodo compreso tra la data di entrata in vigore del decreto delegato e quella della prevista delibera del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio) di clausole anatocistiche bancarie del tutto avulsa da qualsiasi riferimento al tipo di vizio riscontrabile e alle cause di inefficacia da considerare irrilevanti e, quindi, priva della necessaria e sicura rispondenza (diretta o indiretta) ai principi e criteri informatori del testo unico bancario".

Con **ordinanza n. 254 del 2008** la Corte ha, invece, dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 2, 41, 42 e 47 della Costituzione, del comma secondo dell'art. 25 del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 342, come trasfuso nell'art. 120, comma 2, del decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, con il quale il legislatore ha attribuito al CICR il potere di stabilire modalità e criteri per la produzione degli interessi sugli interessi maturati nelle operazioni poste in essere nell'esercizio dell'attività bancaria, nonché ha tentato di arginare il fenomeno dettando una disciplina delle modalità di calcolo dell'anatocismo, stabilendo che le clausole relative alla produzione di interessi sugli interessi maturati, contenute nei contratti stipulati anteriormente alla data di entrata in vigore della delibera [del CICR] di cui al comma 2, sono valide ed efficaci fino a tale data (con delibera emessa il 9 febbraio 2000, ed entrata in vigore il 22 aprile del 2000, il CICR, lungi dal sancire per il futuro l'illegittimità della capitalizzazione trimestrale degli interessi sui conti correnti con saldi debitori, ha unicamente richiesto che, nell'ambito di ogni singolo conto corrente, gli interessi vengano conteggiati con la stessa periodicità anche sui conti con saldo attivo). La Corte ha ritenuto i profili di illegittimità, implicitamente evocati dal rimettente senza specificamente evocare alcun parametro (tra cui "le gravi conseguenze che possono derivare al sistema economico, libertà individuale, risparmio, prezzi, proprietà, iniziativa economica"), del tutto generici.

c) in materia fiscale

L'art. 47 della Costituzione è stato evocato, in diverse occasioni, quale parametro per sostenere (unitamente ad altri), l'illegittimità costituzionale di norme emanate a fini fiscali.

La prima questione riguarda l'imposta sull'incremento di valore degli immobili (c.d. IN.V.IM.). La Corte, con **sentenza n. 126 del 1979**, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 4, 6, 7, 15 e 16 del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 643, sollevate in riferimento agli artt. 3, 42, 47 e 53 della Costituzione, esclude, quanto all'asserita violazione della norma costituzionale in esame, che l'imposta sull'incremento di valore degli immobili contrasti con le istanze di tutela del risparmio, specie in ordine all'accesso alla proprietà dell'abitazione.

Nello stesso senso anche la **sentenza n. 143 del 1982** a proposito della legittimità costituzionale della norma che, innovando in tema di deducibilità di interessi passivi, consente la deduzione soltanto se trattasi di interessi pagati in dipendenza di mutui garantiti da ipoteca su immobili e per un importo non superiore a tre milioni. La previsione contrasterebbe, tra l'altro, con l'art. 47 della Costituzione in quanto ostacolerebbe la formazione del risparmio da impiegare nell'acquisto di immobili. Tale precetto costituzionale, afferma la Corte, "contiene soltanto un principio politico a cui dovrà ispirarsi la futura normativa, ma non può certo impedire al legislatore ordinario di emanare in materia finanziaria tutte le norme giuridiche dirette a disciplinare nella maniera più opportuna ed efficace il gettito delle entrate ed a predisporre le misure necessarie ad evitare frodi fiscali, con l'unico limite costituito dalla vera e propria contraddizione o compromissione dell'anzidetto principio politico, sancito dalla norma costituzionale. Il che, però, data la portata della disposizione tributaria suddetta, va nella specie decisamente escluso". (Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 47 e 53 della Costituzione, dell'art. 10, comma primo, lett. c, d.P.R. 29 settembre 1973 n. 597, nel testo modificato dall'art. 5 d.P.R. 13 aprile 1977 n. 114, nella parte in cui prevede la deduzione degli interessi passivi unicamente in relazione a "mutui garantiti da ipoteca", con esclusione perciò di ogni altra fattispecie negoziale, e con il limite massimo di tre milioni).

Con **ordinanza n. 131 del 1991** la Corte affronta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 76, terzo comma, con particolare riguardo al n. 2, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, nella parte in cui stabilisce che, in ordine alla tassazione delle plusvalenze conseguite mediante operazioni poste in essere con fini speculativi e non rientranti fra i redditi d'impresa, si considerano fatti con fini speculativi l'acquisto e la vendita di beni immobili non destinati all'utilizzazione personale intervenuti nel quinquennio, senza possibilità di provare l'assenza dei fini stessi, neppure

in ipotesi di mancata utilizzazione personale dovute a forza maggiore e comunque a causa non imputabile all'agente. Secondo il giudice a *quo* - davanti al quale si assumeva che l'immobile oggetto delle indicate operazioni era stato acquistato ad uso personale, ed era stato venduto, di fronte all'impossibilità di destinarlo a tale uso per la resistenza opposta dal conduttore, al fine di procurarsi altro immobile da destinare all'uso stesso, fruendo dei benefici previsti dalla legislazione incentivatrice dell'acquisto della prima casa nel frattempo intervenuta (legge 22 aprile 1982, n. 168) - la norma impugnata, ponendo una presunzione assoluta di fine speculativo ed escludendo la prova contraria anche in casi come quello dedotto, sarebbe in contrasto, oltre che con la legislazione anzidetta, con gli artt. 3, primo comma, 42, secondo comma (sotto il profilo di precludere l'accesso alla proprietà privata), e 24, primo e secondo comma, della Costituzione. La Corte precisa che non vi è alcun rapporto diretto, sul piano normativo, fra l'area di interessi cui si riferisce la norma dell'art. 76, terzo comma, n. 2, del d. P.R. 29 settembre 1973, n. 597, che comprende tra le operazioni speculative soggette a tassazione delle plusvalenze, l'acquisto e la vendita nel quinquennio di immobili non destinati ad utilizzazione personale, e quelle in cui operano la promozione costituzionale dell'accesso alla proprietà dell'abitazione e la garanzia costituzionale della proprietà. (L'impossibilità di provare l'assenza di intento speculativo ai fini della tassazione delle plusvalenze non è necessariamente connessa con l'impossibilità di perseguire il fine di accedere alla proprietà o alla proprietà dell'abitazione). (Non fondatezza, in riferimento all'art. 42, secondo comma, - "*rectius*" art. 47 - Costituzione, dell'art. 76, terzo comma, n. 2, d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597).

Degna di rilievo è la **sentenza n. 143 del 1995**, relativa alla legittimità costituzionale dell'imposta straordinaria sui depositi bancari e postali (stabilita nella misura del 6 per mille sull'ammontare dei medesimi, quale risulta dalle scritture contabili alla data del 9 luglio 1992), ritenuta dal giudice rimettente in contrasto, tra l'altro, con l'art. 47 della Costituzione, in quanto non tutelerebbe né incoraggerebbe il risparmio, generando "sfiducia" nei risparmiatori e "sottraendo ricchezza dal sistema economico". L'art. 47 della Costituzione, ribadisce la Corte richiamando la precedente giurisprudenza, contiene soltanto un principio programmatico al quale deve ispirarsi il legislatore ordinario, "ma non può certo impedire al medesimo di emanare, in materia finanziaria, quelle norme giuridiche che siano volte a disciplinare il gettito delle entrate, con l'unico limite della vera e propria contraddizione o compromissione dell'anzidetto principio: ciò che non è dato riscontrare nel caso dell'imposta straordinaria del sei per mille sui depositi bancari e postali istituita per l'anno 1992". (Non fondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 7, d.l. 11 luglio 1992, n. 333 - come sostituito dalla legge di conversione 8 agosto 1992, n. 359 - in riferimento all'art. 47 della Costituzione).

In senso analogo si pone la **sentenza n. 73 del 1996**, con cui la Corte dichiara non fondata, in riferimento agli artt. 3, 47 e 53 della Costituzione, la medesima questione di legittimità costituzionale, seppur sollevata sotto profili leggermente differenti, precisando: riguardo agli artt. 3 e 53 della Costituzione e, in particolare, al criterio di riferimento temporale accolto dal legislatore, nonché all'omessa considerazione delle diverse causali del rapporto sottostante, che il principio di eguaglianza non impedisce un diverso trattamento riservato alla stessa categoria di soggetti in momenti differenti del tempo, "trovando nello stesso fluire di questo un elemento di distinzione, e l'imposta in esame colpisce il bene indice di ricchezza nella sua oggettività, onde la legge, non irragionevolmente, pone l'imposta medesima a carico di colui che ne risulta detentore indipendentemente da eventuali rapporti sottostanti con altri soggetti"; riguardo all'art. 47 della Costituzione, ribadisce come tale norma contenga un principio che non può impedire al legislatore ordinario di emanare, in materia finanziaria, disposizioni volte a disciplinare il gettito delle entrate con l'unico limite della vera e propria contraddizione e compromissione del principio medesimo, da escludersi nel caso di specie.

Del pari manifestamente infondata è stata dichiarata, con **ordinanza n. 322 del 1996**, la questione di legittimità costituzionale, riferita all'art. 47 della Costituzione, dell'art. 7 del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, conv. con modif. in l. 8 agosto 1992, n. 359, nella parte in cui la norma impugnata, prevedendo l'ISI, come imposta straordinaria sugli immobili svincolata da qualsiasi parametro di redditività effettiva, si rivelerebbe iniqua e sproporzionata, impedendo la realizzazione delle condizioni favorevoli per l'accesso alla proprietà dell'abitazione. Secondo la Corte, la norma costituzionale invocata come parametro contiene un principio al quale il legislatore ordinario è tenuto ad ispirarsi, ma che non può precludergli di emanare disposizioni volte a disciplinare il gettito delle entrate, se non con l'unico limite della reale compromissione del principio stesso.

d) in materia di volontariato

La questione concerne l'art. 15 della legge 11 agosto 1991 n. 266, secondo cui gli enti *ex creditizi* aventi fondo di dotazione non associativo e le casse di risparmio non ancora ristrutturate devono prevedere nei loro statuti che una quota dei loro proventi (al netto di spese e accantonamenti) sia destinata alla costituzione di fondi speciali presso le regioni, al fine di istituire, per il tramite degli enti locali, centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato e da queste gestiti, con la funzione di sostenerne e qualificarne l'attività. Con riferimento alla tutela del risparmio, in particolare, la norma è sospettata di violare gli articoli 41 e 47 della Costituzione perché imponendo la costituzione di fondi speciali come patrimoni separati, si sarebbe realizzata

“un’indebita, eccessiva ed irragionevole intrusione dei pubblici poteri sul libero assetto imprenditoriale di enti che, anche se pubblici, operano nel sistema di mercato del risparmio e del credito”. Tale forma di contribuzione - che è diretta a canalizzare, a sostegno delle organizzazioni del volontariato, un minimo di risorse che, già per tradizione e statuti degli enti creditizi, erano genericamente destinate a fini di utilità sociale – pur se non esente da lacune o incongruenze, non può ritenersi, a giudizio della Corte, irragionevole, tenuto conto che “la denunciata segmentazione della categoria degli enti creditizi risale a precedenti disposizioni non impugnate, e neppure comprime in misura eccessiva l’autonomia decisionale e statutaria degli enti obbligati alla destinazione, essendo quest’ultima una conseguenza (socialmente meritevole) della libera scelta dell’ente di avvalersi della facoltà di trasformazione volontaria in società per azioni”. Del pari infondate, per l’aspetto che qui interessa, sono sia la denunciata violazione dell’art. 41, dal momento che l’iniziativa economica di dette fondazioni è consentita come strumentale al perseguimento di quei “fini sociali” che lo stesso art. 41 richiama; sia la violazione dell’art. 47, non risultando lese la tutela del risparmio e la disciplina del credito, che non risentono contraccolpi per queste limitate elargizioni, anche perché trattasi di somme comunque non destinate alle attività creditizie. (Non fondatezza della questione di costituzionalità dell’art. 15, commi primo e secondo, legge 11 agosto 1991 n. 266, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 41 e 47 Cost.) (**sentenza n. 500 del 1993**).

e) in materia di determinazione dell’interesse legale

La questione riguarda la misura del saggio degli interessi, nella misura stabilita dall’art. 1284 cod. civ. prima della modifica apportata dall’art. 2, comma 185, legge 23 dicembre 1996, n. 662, in vigore dal 1 settembre 1997. La norma stabiliva l’interesse legale in misura fissa (del 5%) ed inferiore al tasso di svalutazione della moneta. L’insufficiente misura del saggio legale degli interessi era stata ritenuta confliggente con il principio stabilito dall’art. 47 della Costituzione, perché per effetto di essa sarebbe vanificata e scoraggiata la tutela del risparmio in tutte le sue forme. Per tale ragione era stata sollevata dal pretore di Milano – in un giudizio di responsabilità civile in cui veniva chiesto il risarcimento dei danni da sinistro stradale “con gli interessi legali” - questione di legittimità costituzionale della norma del codice civile in riferimento agli artt. 3 e 47 della Costituzione. La Corte, nel dichiarare non fondata la questione, osserva, a proposito dell’asserito contrasto con l’art. 47 della Costituzione, come l’interesse legale, nel vigente regime normativo, può avere carattere corrispettivo o risarcitorio, ma non ha funzione reintegrativa del valore delle somme di denaro oggetto della prestazione principale, erose dall’inflazione. Gli effetti

della svalutazione monetaria rispetto alle obbligazioni pecuniarie, poi, potranno eventualmente richiedere misure della più varia natura, ma non necessariamente l'aumento del saggio degli interessi. La norma che fissa nel 5% annuo la misura degli interessi legali, quindi, non costituisce un ostacolo alla formazione del risparmio, che l'art. 47 della Costituzione tutela come indirizzo generale di politica economica della Repubblica. Secondo la Corte, di fronte al graduale deprezzamento della moneta, specie qualora assuma dimensioni patologiche, è ben possibile che siano adottati provvedimenti volti a contenere determinati effetti, diretti o indiretti, della svalutazione, ma siffatti interventi sono sempre frutto di scelte politiche, riservate alla discrezionalità del potere legislativo, al quale compete provvedere in una materia così delicata, sulla base di valutazioni di ordine politico, sociale, economico e finanziario (**sentenza n. 60 del 1980**).

f) in materia di contribuzione previdenziale

La questione riguarda la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 194, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, che stabilisce, limitatamente al periodo contributivo dal 1° settembre 1985 al 30 giugno 1991, in caso di inadempimento dell'obbligo di versamento dei contributi di previdenza e di assistenza sociale sulle contribuzioni previdenziali e somme di cui all'art. 9-bis, comma 1, del d.l. 29 marzo 1991, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° giugno 1991, n. 166, come sostituito dal comma 193 del presente articolo, un maggior onere contributivo a carico dei soli datori di lavoro che hanno costituito forme di previdenza integrativa. La Corte esclude che la disposizione contrasti, tra l'altro, con il principio della capacità contributiva e della tutela del risparmio. La contribuzione previdenziale, intesa in senso lato, nella quale rientra la maggiorazione contributiva del quindici per cento, imposta dall'art. 1, comma 194, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, per il periodo contributivo 1 settembre 1985 - 30 giugno 1991, a carico dei soli datori di lavoro che abbiano costituito forme di previdenza integrativa, non è assimilabile, afferma la Corte, all'imposizione tributaria vera e propria, di carattere generale, ma è da considerare quale prestazione patrimoniale avente la finalità di contribuire agli oneri finanziari del regime previdenziale dei lavoratori. Inoltre, non si vede, aggiunge la Corte, "come il contributo previsto per il periodo dal 1° settembre 1985 al 30 giugno 1991, possa comportare una lesione del principio di tutela del risparmio di cui all'art. 47 della Costituzione". Esso infatti rappresenta solo una "contropartita necessaria dell'esclusione delle contribuzioni ai fondi di previdenza complementare dalla base imponibile per la determinazione di contributi di previdenza e di assistenza sociale", quale esplicazione del "principio di razionalità-equità (art. 3 Cost.) coordinato col principio di solidarietà, col quale deve integrarsi l'interpretazione dell'art. 38, secondo comma, Cost.", in forza

di cui la tutela dell'interesse individuale dei lavoratori ad usufruire di forme di previdenza complementare non deve andare disgiunta, in misura proporzionata, da un "dovere specifico di cura dell'interesse pubblico a integrare le prestazioni previdenziali, altrimenti inadeguate, spettanti ai soggetti economicamente più deboli". Non è quindi irragionevole l'entità del contributo stabilita dalla relativa norma denunciata, anche se maggiore di quella del periodo successivo. (Non fondatezza, in riferimento agli artt. 53, 47 e 3 della Costituzione, delle questioni di legittimità costituzionale del predetto art. 1, comma 194, della legge 23 dicembre 1996, n. 662. (**sentenza n. 178 del 2000**)).

g) in materia di locazione di immobili urbani

L'art. 47 della Costituzione è stato più volte evocato, unitamente ad altri, quale parametro per sostenere l'illegittimità costituzionale di norme della legge n. 392 del 1978 relativa alla disciplina delle locazione di immobili urbani.

La prima decisione (**sentenza n. 36 del 1980**) riguarda la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 legge 27 luglio 1978, n. 392, il quale sancisce il diritto del conduttore, in caso di cessazione del rapporto di locazione relativo ad attività industriali, artigiane, commerciali o di interesse turistico, all'indennità di avviamento. Il diritto è escluso, ai sensi del successivo art. 35, se si tratti di immobili che siano utilizzati per lo svolgimento di rapporti che non comportino contatti diretti con il pubblico degli utenti e dei consumatori, nonché destinati ad attività professionali o di carattere transitorio o siano strumentali a pubbliche attività. Ad avviso del giudice a *quo* la norma – escludendo il diritto all'indennità per quei conduttori che esercitano una delle suddette attività in assenza di un diretto contatto col pubblico - violerebbe, oltre gli artt. 3, 35, 36, 41, 42 della Costituzione, anche l'art. 47 che tutela e garantisce il risparmio, “perché nessuno potrebbe sentirsi indotto al risparmio per acquistare immobili dai quali deriverebbero i lamentati inconvenienti”. Nella denunciata disposizione, precisa la Corte, non è ravvisabile la violazione dell'art. 3 della Costituzione, non sussistendo alcuna irrazionale discriminazione tra conduttori che godono dell'indennità e coloro che ne sono esclusi per il solo fatto di esercitare un'attività che non comporti un contatto diretto col pubblico, perché il legislatore ha inteso ristabilire l'equilibrio nel rapporto tra le parti, in relazione all'avviamento dell'impresa, come fenomeno avente inerenza soprattutto all'immobile in cui la medesima viene esercitata, per evitare l'arricchimento senza giusta causa del locatore ed ha escluso i casi in cui prevale l'elemento personale, organizzativo e imprenditoriale, indipendentemente dalla sede. Non vi è violazione dell'art. 41 della Costituzione, potendo la libertà di iniziativa economica privata essere condizionata per il perseguimento di fini

sociali, purché - come nella specie - non ne conseguano gravi ostacoli al suo esercizio. E' da escludere poi la violazione dell'art. 42 della Costituzione, perché non si verifica un'espropriazione, trattandosi della mera imposizione del pagamento di una somma di denaro tendente a garantire il corrispettivo dell'utilità che l'onerato trarrebbe dall'immobile valorizzato dall'avviamento impressogli dal conduttore. Né vi è, infine, contrasto con l'art. 47 della Costituzione, perché la normativa censurata non incide in sé sul fenomeno del risparmio, "costituendo una regolamentazione settoriale del godimento della proprietà, ispirata a fini sociali ed economici e, comunque, non è tale da influire sul complesso campo di attuazione del risparmio, che presenta indubbiamente altre possibilità di assorbimento".

Ad analoghe conclusioni la Corte perviene nella **sentenza n. 58 del 1980**, riguardo la disciplina stabilita dagli artt. 59, n. 1, e 61 della legge 27 luglio 1978, n. 392 che consente al locatore, in regime vincolistico, di ottenere la disponibilità dell'immobile e, quindi, di recedere dal contratto, soltanto se lo abbia acquistato da almeno due anni e provi la necessità di destinarlo a proprio uso abitativo o commerciale. Nel subordinare alla necessità dell'acquirente dell'immobile locato la risoluzione del contratto sottoponendo la relativa azione di recesso al decorso di un biennio dall'acquisto, il legislatore ha razionalmente contemperato l'interesse del conduttore con quello del proprietario senza vanificare il diritto di quest'ultimo ovvero scoraggiare i risparmiatori dal bene casa. "La riconosciuta utilità e ragionevolezza di tale norma vale altresì ad escludere che sia imputabile alla medesima il paventato effetto di allontanare il risparmio dal bene casa, risultando così infondata anche la denunciata violazione dell'art. 47 della Costituzione". (Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale, sollevata in relazione agli artt. 42 e 47 della Costituzione, degli artt. 59, n. 1, e 61 legge 27 luglio 1978 n. 392, nella parte in cui consentono al locatore, in regime vincolistico, di ottenere la disponibilità dell'immobile soltanto se lo abbia acquistato da almeno due anni e provi la necessità di destinarlo a proprio uso abitativo o commerciale).

Del pari infondata viene dichiarata dalla Corte, con **sentenza n. 300 del 1983**, è la questione di legittimità costituzionale - sollevata in riferimento agli artt. 3, 41, 42 e 47 della Costituzione - del combinato disposto dell'art. 69, settimo comma, legge 27 luglio 1978 n. 392, e dell'art. 73 stessa legge (quale modificato dall'art. 1 bis d.l. 30 gennaio 1979 n. 21, convertito con modificazioni nella legge 31 marzo 1979 n. 93), nella parte in cui, relativamente alle ipotesi di recesso del locatore dai contratti disciplinati dall'art. 67 stessa legge 27 luglio 1978 n. 392 (contratti di locazione di immobili adibiti ad uso diverso dall'abitazione e soggetti a proroga legale), prevede che l'obbligo del locatore di corrispondere al conduttore l'indennità per l'avviamento commerciale. Risulta priva di fondamento, osserva la Corte, la censura che involge la stessa ragion d'essere della previsione dell'indennità di avviamento commerciale in tutte le ipotesi di recesso del locatore per la

conservazione, anche nel pubblico interesse, delle imprese considerate e la riparazione del danno normalmente subito dal conduttore per la perdita dell'avviamento. Richiamando la propria giurisprudenza, la Corte evidenzia come "le doglianze del giudice a *quo* trovano confutazione negli argomenti svolti nella sent. n. 36 del 1980, restando circoscritta l'indennità alle attività per le quali si ravvisa un'inerenza diretta all'immobile dell'avviamento, stante l'instaurazione di contatti con il pubblico degli utenti e dei consumatori; mentre razionalmente si distingue il *quantum* dell'indennizzo a seconda che si tratti di mancato rinnovo da parte del conduttore, o del locatore". La libertà di iniziativa economica è suscettibile di condizionamenti per fini di utilità sociale, fra cui rientra la tutela dell'avviamento commerciale; l'art. 42 della Costituzione non è, quindi, invocabile rispetto ad una indennità che difetta di connotazioni di natura reale; né risulta violato il principio della tutela del risparmio, non valendo la previsione della indennità a distogliere dall'investimento in immobili locati per uso non abitativo.

h) in materia di interessi usurari

Eguale infondato si rivela il richiamo all'art. 47 della Costituzione per censurare la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del decreto legge 29 dicembre 2000, n. 394, convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 2001, n. 24, secondo il quale "ai fini dell'applicazione dell'art. 644 cod. pen. e dell'art. 1815, secondo comma, cod. civ., si intendono usurari gli interessi che superano il limite stabilito dalla legge nel momento in cui essi sono promessi o comunque convenuti, a qualunque titolo, indipendentemente dal momento del loro pagamento". La norma, censurata in riferimento agli artt. 3, 24, 35, 41, 47 e 77 della Costituzione, avrebbe un'efficacia irrazionalmente sanante della natura usuraria di rapporti contrattuali intercorrenti con istituti di credito, da riconnettersi all'ipotesi in cui, nel corso del rapporto, il tasso soglia scenda al di sotto del tasso di interessi convenzionale originariamente pattuito. Quanto, specificamente, all'art. 47, non tutelerebbe il risparmio, bensì l'interesse dei banchieri ed ostacolerebbe l'accesso al credito ed alla proprietà della casa di abitazione. La Corte, nella **sentenza n. 29 del 2002**, ha affermato che appare ragionevole che, ai fini dell'applicazione dell'art. 644 cod. pen. e dell'art. 1815, comma 2, cod. civ., si intendano usurari gli interessi che superano il limite stabilito dalla legge nel momento in cui gli stessi sono promessi o convenuti, indipendentemente dal loro pagamento. Tale disposizione non avrebbe introdotto, sotto l'apparenza di una norma interpretativa, un'irragionevole sanatoria, "imponendo - tra le tante astrattamente possibili - un'interpretazione chiara e lineare delle suddette norme codicistiche, come modificate dalla legge n. 108 del 1996, che non è soltanto pienamente compatibile con il tenore e la 'ratio' della suddetta

legge - dettata dall'esclusivo e dichiarato intento di reprimere il fenomeno usurario - ma è altresì del tutto coerente con il generale principio di ragionevolezza". Con particolare riferimento alla censura di cui all'art. 47 della Costituzione, la norma, ribadisce la Corte, enuncia un principio al quale il legislatore ordinario deve ispirarsi, bilanciandolo con gli altri interessi costituzionalmente rilevanti, nell'esercizio di un potere discrezionale che incontra il solo limite – nella specie sicuramente non valicato – della contraddizione del principio stesso (Non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 29 dicembre 2000, n. 394, convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 2001, n. 24, sollevate, con riferimento agli artt. 3, 24, 35, 41 e 47 della Costituzione. In senso analogo, vedi anche **ordinanza n. 436 del 2002**).

i) in materia pensionistica

Rappresentativa, in merito, può essere considerata la **sentenza n. 349 del 1985**, la quale, in tema di fondi sostitutivi, ha giudicato infondata, in riferimento agli artt. 42, 45, 47 e 53 della Costituzione, la questione di costituzionalità degli artt. 1 decreto legge 23 dicembre 1977, n. 942, convertito nella legge 27 febbraio 1978, n. 41 e 10 legge 3 giugno 1975, n. 160, che hanno esteso ai pensionati delle gestioni dei suddetti fondi, generalizzandone l'applicazione, il meno favorevole criterio di perequazione automatica delle pensioni già in vigore per il regime generale dei lavoratori dipendenti. Tale "peggiorativa" regolamentazione si porrebbe in contrasto, tra l'altro, anche con l'art. 47 della Costituzione, "per l'ingiustificata diminuzione della pensione, considerata come frutto di retribuzione risparmiata". La Corte, prendendo posizione in merito alla questione dei cosiddetti diritti quesiti, ha innanzitutto ribadito "che nel nostro sistema costituzionale non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni, le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni restrittive, il limite costituzionale della materia penale". Se quindi - in via di principio - rispetto alla fattispecie in esame deve ritenersi ammissibile un intervento legislativo che, nel rispetto dell'autonomia negoziale privata, modifichi l'ordinamento pubblicistico delle pensioni, non può però ammettersi che tale intervento sia assolutamente discrezionale. In particolare non potrebbe dirsi consentita una modificazione legislativa che, intervenendo in una fase avanzata del rapporto di lavoro, ovvero quando addirittura è subentrato lo stato di quiescenza, peggiorasse senza un'inderogabile esigenza, in misura notevole e in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante, con la conseguente, irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività. Una siffatta irrazionale incidenza va però esclusa, a giudizio della Corte, nel caso di specie, "in

quanto l'estensione normativa considerata ha bensì determinato un sacrificio per i pensionati delle gestioni speciali. Ma questo sacrificio, da un lato, è strettamente collegato, secondo una valutazione legislativa che non può ritenersi irrazionale, alla necessità economico-sociale di evitare in un momento di grave crisi economica notevoli disparità fra le diverse categorie di pensionati, con le conseguenti tensioni sociali; mentre dall'altro, risulta sensibilmente contenuto nelle sue dimensioni quantitative e temporali, in quanto il legislatore ha avuto cura di sostituire senza eccessivi indugi il sistema denunciato con altro, più rispondente alle esigenze dei pensionati, ed ha poi altresì provveduto a compensare, sia pure in parte, il mancato incremento patrimoniale verificatosi nel periodo di vigenza della norma". Quanto alla censura relativa all'asserita violazione dell'art. 47 della Costituzione, la Corte osserva come in materia previdenziale, non può mai venire in discussione il fenomeno economico del risparmio ma solo il ben diverso istituto della sicurezza sociale; né è invocabile il principio della capacità contributiva, non trattandosi di imposizioni tributarie, cioè di prestazioni patrimoniali dirette a contribuire agli oneri finanziari della pubblica amministrazione. (Non fondatezza - in riferimento agli artt. 45, 47 e 53 della Costituzione - delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 d.l. 23 dicembre 1977, n. 942, conv. nella legge 27 febbraio 1973, n. 41, e 10 legge 3 giugno 1975, n. 160, sollevate censurando il sistema perequativo delle pensioni istituito da detto art. 10, nonché l'estensione di esso alle gestioni speciali previste dall'art. 1 del d.l. n. 942 del 1977, sull'assunto di una frustrazione della cooperazione mutualistica realizzata attraverso la maggiore contribuzione alla gestione autonoma, di un'ingiustificata diminuzione della pensione considerata come frutto di retribuzione risparmiata, di una sostanziale presenza di imposizione tributaria non commisurata sulla capacità contributiva del contribuente).

2) Tutela del risparmio popolare

a) in materia di titoli azionari

La prima decisione in materia di accesso al risparmio popolare (**sentenza n. 129 del 1957**) riguarda la legittimità costituzionale dei provvedimenti legislativi che dispongono la nominatività obbligatoria dei titoli azionari e precisamente degli artt. 1, 2, 5 e 14 del r.d.l. 25 ottobre 1941, n. 1148, convertito con modificazioni nella legge 9 febbraio 1942, n. 96, e delle norme contenute nel R.D. 29 marzo 1942, n. 239, censurati per contrasto con gli artt. 3, 15, 41, 42, 47 e 53 della Costituzione. In particolare, la nominatività del titolo (e la rigidità della disciplina ad esso collegata) non favorirebbe l'accesso del risparmio popolare al diretto o indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese, ponendosi, così, in contrasto, tra l'altro, con l'art. 47 della

Costituzione. Sul punto, la Corte, nel dichiarare infondata la questione, precisa che le disposizioni del decreto-legge 25 ottobre 1941, n. 1148, relative alla nominatività obbligatoria dei titoli azionari (artt. 1 e 2); alla creazione di uno schedario generale di questi titoli, al divieto fatto alle società per azioni di possedere azioni di altre società "per un valore superiore a quello del proprio capitale azionario" (art. 5), sono, innanzitutto, ampiamente giustificate dai limiti che la Costituzione consente di porre con legge ordinaria alla libera iniziativa economica (art. 41 Cost.) e alla proprietà privata (art. 42 Cost.) in funzione del raggiungimento di fini sociali, tra i quali è preminente quello di assicurare l'adempimento dell'obbligo tributario e della progressività delle imposte (art. 53) alla cui attuazione è diretta la nominatività dei titoli. Le disposizioni su menzionate, aggiunge la Corte, regolano il modo di essere e le condizioni del legittimo esercizio dei diritti costituzionalmente garantiti, nessuno dei quali può essere considerato affatto privo di limitazioni e di regole. L'obbligo fatto a pubblici ufficiali, ad aziende di credito e a società per azioni di comunicare all'amministrazione finanziaria "dati" in loro possesso, al fine di costituire lo schedario generale dei titoli azionari, non ha alcuna attinenza e non contrasta in alcun modo con il principio costituzionale della libertà e segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione (art. 15 Cost.). Venendo alle censure relative alla violazione dell'art. 47 della Costituzione, secondo la Corte, il fatto che la nominatività dei titoli azionari possa ostacolare taluni tipi di investimenti di capitali o la circolabilità di una categoria di beni mobili, non viola l'impegno derivante dalla Costituzione al legislatore ordinario di incoraggiare e tutelare il risparmio e di favorire l'accesso del risparmio popolare "al diretto o indiretto investimento azionario". E nemmeno si vede come la difficoltà che dalla nominatività dei titoli azionari derivi a taluni tipi di investimenti di capitale o alla circolabilità di una categoria di beni mobili, "violò l'impegno fatto dalla Costituzione al legislatore ordinario di incoraggiare e tutelare il risparmio e di favorire l'accesso del risparmio popolare "al diretto e indiretto investimento azionario" (art. 47 della Costituzione). La diminuita propensione verso questa specie di risparmio può significare accresciuta propensione per altre specie; ma, soggiunge la Corte, è un'opinabilissima notazione psicologica, senza alcuna rilevanza giuridica, l'affermazione che il piccolo risparmiatore debba temere più del grosso investitore, di ricorrere ai titoli nominativi (Non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 4 e 5 del decreto-legge 25 ottobre 1941, n. 1148, in riferimento agli artt. 3, 15, 41, 42, 47 e 53 della Costituzione).

b) in materia di investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese

Le pronunzie riguardano l'Ente Nazionale dell'Energia Elettrica. Tra queste degna di menzione è la **sentenza n. 66 del 1965**, relativa alla nazionalizzazione dell'E.N.E.L. e alla conseguente trasformazione degli azionisti in obbligazionisti. La Corte sancisce la legittimità di questo processo, escludendo che sia in contrasto con il principio di tutela degli investimenti. Secondo la prospettazione del giudice a *quo*, la legge istitutiva dell'E.N.E.L. (legge 6 dicembre 1962, n. 1643) ed i successivi decreti presidenziali non hanno tutelato l'investimento che i risparmiatori hanno fatto nelle azioni elettriche, perché hanno scoraggiato il risparmio nella formazione dei capitali azionari e perché hanno trasformato gli azionisti in obbligazionisti, cioè in semplici creditori estranei alla gestione sociale. Di qui, l'asserita violazione, tra gli altri parametri indicati, dell'art. 47 della Costituzione. La Corte osserva che, "se con questa censura si volesse sostenere che il Parlamento non potrebbe mai applicare l'art. 43 della Costituzione tutte le volte in cui si tratti di imprese con capitale azionario, la tesi sarebbe manifestamente arbitraria. Un divieto di tal genere non è desumibile dall'art. 47 sotto nessun aspetto, né esegetico, né storico, né sistematico. Se l'ordinanza, poi, si riferisce ad una deficienza del sistema adottato dalla legge in esame per quanto attiene al trattamento degli azionisti delle società elettriche, è da ricordare che tali società possono continuare a svolgere la loro attività, mutando l'oggetto sociale, ed i loro azionisti sono liberi o di tener ferma la propria partecipazione a tali società o di recedere dalle stesse con conseguente diritto all'indennizzo o di chiedere la trasformazione delle proprie azioni in obbligazioni dell'E.N.E.L.". Questo sistema, a giudizio della Corte, mostra che il legislatore ha predisposto una serie di garanzie volte alla tutela degli interessi degli azionisti. "Ma sarebbe una indagine di merito quella che tendesse a stabilire se tali garanzie siano state pienamente idonee. Quando le garanzie non siano, come non sono nel caso presente, una mera apparenza, sul contenuto di esse non è ammissibile un ulteriore sindacato in questa sede di legittimità. Queste considerazioni offrono motivi sufficienti per dichiarare infondata la questione sollevata in riferimento all'art. 47 della Costituzione". (Non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 4 e 5 del decreto-legge 25 ottobre 1941, n. 1148, in riferimento agli artt. 3, 15, 41, 42, 47 e 53 della Costituzione).

Nella **sentenza n. 94 del 1966**, la Corte esclude il contrasto con gli artt. 42, 43 e 47 della Costituzione della norma contenuta nel quarto comma dell'art. 6 della legge di nazionalizzazione delle imprese elettriche (legge 6 dicembre 1962, n. 1643), nella parte in cui dispone che le società azionarie relative ad imprese assoggettate a trasferimento, esercenti in via esclusiva o principale attività elettriche, non possono - per l'esercizio 1962 - distribuire dividendi superiori al 5,50 per

cento, calcolati sul valore di indennizzo dell'impresa. Tale limite, secondo la Corte, si giustifica con un duplice ordine di considerazioni. Da un lato, come risulta e dai lavori preparatori e dalle norme dell'art. 5 n. 3 della legge citata, l'E.N.E.L. assumeva a proprio carico il rischio di eventuali perdite nel corso dell'esercizio 1962, la cui gestione, esplicitamente di carattere transitorio nel progetto di legge, è rimasta tale anche dopo le modifiche a questo apportate in sede parlamentare, attesa la necessità di disciplinare la gestione stessa nel periodo intermedio (31 dicembre 1961-1 gennaio 1963) compreso tra il momento della determinazione dell'indennizzo e quello dell'effettivo trasferimento dell'impresa. Dall'altro, la finalità di evitare eventuali diminuzioni della consistenza economica e patrimoniale delle società; finalità conseguibile soltanto fissando un limite al potere deliberativo delle assemblee delle singole società, dato che la formazione del bilancio e la determinazione degli utili comportano complesse valutazioni di dette assemblee, delle quali, per la loro natura, sarebbe stato difficile un controllo sostanziale. Tenuto nel debito conto le esigenze delle società e le finalità della nazionalizzazione, la legge ha utilizzato un rimedio, quale è quello della limitazione del potere dell'assemblea di ripartire utili ai soci, che, a scopi diversi, altre volte l'ordinamento giuridico ha predisposto senza che mai si sia ricondotto all'istituto della espropriazione, o, più genericamente, a quello del trasferimento coattivo; e che, neppure nella specie ha assunto carattere ablativo. Il legislatore, pertanto, ha operato nell'esercizio di una non arbitraria discrezionalità, senza urtare alcun principio costituzionale e senza violazione alcuna dei precetti che la Costituzione pone a tutela della proprietà privata, della libera iniziativa economica e del risparmio individuale. (Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, quarto comma, della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, nella parte in cui pone il limite alla distribuzione dei dividendi, in riferimento agli artt. 3, 42, 43 e 47 della Costituzione).

c) in materia di credito agrario

La questione ha ad oggetto la legittimità costituzionale dell'art. 11 del r.d.l. 29 luglio 1927, n. 1509, convertito nella legge 5 luglio 1928, n. 1760 (sull'ordinamento del credito agrario), in riferimento ai mutui di esercizio e di miglioramento concessi da istituti a ciò autorizzati (ed assistiti dal privilegio legale), nella parte in cui dispone che in caso di inadempimento del debitore agli obblighi di restituzione, il pretore, seguendo una procedura sommaria, può ordinare il sequestro e, senza formalità giudiziarie, la vendita degli oggetti sottoposti a privilegio. La norma, censurata dal giudice rimettente in riferimento agli artt.3, primo comma, 24, 44 primo comma, ultima parte e 47, secondo comma, della Costituzione, lungi dal favorire il credito agrario si risolverebbe in pregiudizio, "giacché sostituendosi agli ordinari mezzi soddisfattori e sottraendo improvvisamente al

debitore la disponibilità delle scorte, precluderebbe a quest'ultimo ogni possibilità di fronteggiare e superare situazioni, talora temporanee, di disagio economico". La legge, poi, in violazione degli artt. 44 e 47 della Costituzione, non aiuterebbe la piccola e media proprietà, né favorirebbe l'accesso al risparmio popolare alla proprietà diretta coltivatrice. La Corte, nel dichiarare con **sentenza n. 37 del 1973**, non fondate le questioni, precisa come il procedimento esecutivo previsto dall'art. 11 della legge 5 luglio 1928, n. 1760, sull'ordinamento del credito agrario, ha corso più rapido e diverge, sotto vari aspetti, da quello ordinario; per stabilire se esso importi o meno violazione sia dell'art. 3 Cost. nei riguardi di altri creditori e violazione dello stesso articolo nonché dell'art. 24 Cost. nei riguardi del debitore esecutato. "non può non considerarsi che il procedimento stesso deve essere valutato non isolatamente, ma nel quadro degli interventi statali volti ad indirizzare verso finalità di interesse pubblico l'attività produttiva agraria". Considerata in siffatto quadro, la norma dell'art. 11 (come le altre ad essa collegate) non comporta la violazione dell'art. 3 della Costituzione, in quanto è il risultato di una scelta legislativa basata non irrazionalmente su diversità di situazioni. Ciò nei riguardi degli istituti autorizzati a credito agrario, sottoposti a limitazioni e a controlli cui sfuggono altri soggetti che si inducano a fare prestiti ad agricoltori, istituti tenuti a curare, nell'interesse generale, la normale circolazione dei capitali da essi amministrati evitandone un dannoso immobilizzo. La violazione dell'art. 3 non ricorre neppure nei riguardi del debitore esecutato, "giacché il rigore del procedimento, in caso di sua insolvenza, va posto a fronte non solo delle esigenze del credito e della rigorosa documentazione cui, a norma di legge, è subordinato il suo debito, ma anche delle garanzie connesse alla speciale disciplina cui è sottoposto l'istituto mutuante". Tali rilievi – per i quali il procedimento esecutivo speciale rientra nella generale disciplina volta a favorire il credito agrario – determinano l'infondatezza della questione, conclude la Corte, anche sotto il profilo dell'asserita violazione dell'art. 47, secondo comma, della Costituzione (In senso analogo, vedi anche **ordinanza n. 381 del 1988**).

d) in materia di credito fondiario

La questione concerne l'applicabilità, ai rapporti di mutuo sorti in epoca antecedente all'entrata in vigore della norma, della disciplina stabilita dall'art. 39 del decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385 il quale stabilisce che "in caso di edificio o complesso condominiale per il quale può ottenersi l'accatastamento delle singole porzioni che lo costituiscono, ancorché in corso di costruzione, il debitore, il terzo acquirente, il promissario acquirente o l'assegnatario del bene ipotecato o di parte dello stesso (questi ultimi limitatamente alla porzione immobiliare da essi acquistata o promessa in acquisto o in assegnazione), hanno diritto alla suddivisione del

finanziamento in quote e, correlativamente, al frazionamento dell'ipoteca a garanzia". L'art. 161, comma sesto, del decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385 esclude che la suddetta norma si applichi ai rapporti conseguenti a contratti conclusi anteriormente all'entrata in vigore del decreto legislativo medesimo. Tale esclusione determinerebbe un contrasto della norma con gli artt. 3, comma secondo, 41, comma secondo, e 47, commi primo e secondo, della Costituzione. Ad avviso del giudice *a quo* tale disposizione, dettando una disciplina di favore per il contraente più debole rispetto alla banca, mira ad attuare l'art. 3, comma secondo, della Costituzione, realizzando un sostanziale riequilibrio delle posizioni dei contraenti, nei contratti stipulati da una banca o altro intermediario finanziario, quando l'altro contraente non sia, a sua volta, un operatore commerciale, e ad attuare, altresì, il principio costituzionale, per il quale la Repubblica "favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione" di cui all'art. 47, comma secondo, della Costituzione. Inoltre, si tratterebbe di una forma di attuazione del dovere del legislatore di disciplinare, coordinare e controllare l'esercizio del credito (art. 47, comma primo, Cost.), quale specificazione del più generale dovere di disciplinare l'iniziativa economica e l'autonomia contrattuale in modo tale che esse non possano svolgersi in contrasto con l'utilità sociale (art. 41, comma secondo, Cost.). Da qui il contrasto della norma con i parametri evocati. La Corte, tuttavia, dichiara la questione manifestamente inammissibile, avendo il giudice rimettente mosso le sue censure verso la norma sbagliata: l'art. 161, comma 6, del medesimo testo unico (secondo cui i contratti già conclusi e i procedimenti esecutivi in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo restano regolati dalle norme anteriori) che si limita a dare attuazione al principio (pur non costituzionalizzato) di cui all'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, e non già la norma - art. 5, comma 5, della legge 6 giugno 1991, n. 175 - contenente la disciplina ritenuta non conforme a Costituzione, "in relazione alla quale, peraltro, il giudice rimettente - pur non essendosi formato un univoco orientamento giurisprudenziale e dottrinale, e tanto meno nel senso che la banca abbia una mera facoltà di aderire alla richiesta del "mutuatario" di frazionamento del mutuo e dell'ipoteca - omette ogni tentativo di fornire una interpretazione idonea a fugare il sollevato dubbio di legittimità costituzionale". (**ordinanza n. 187 del 2006**).

e) in materia di locazione e cessione di immobili

Con **sentenza n. 29 del 1975**, la Corte esclude che sia in contrasto con la finalità di favorire l'accesso del risparmio popolare alla proprietà della casa, l'art. 7 della legge 23 maggio 1950, n. 253, che preclude al locatore di esercitare la facoltà di far cessare la proroga del contratto di locazione nei tre anni dall'acquisto, in caso di urgente e improrogabile necessità sopravvenuta di

destinare l'immobile ad abitazione propria, dei propri figli o genitori ovvero di esercitare nell'immobile la propria normale attività di lavoro. Secondo la Corte "il contrasto non sussiste in quanto la norma costituzionale di raffronto segna un indirizzo politico rispetto al quale non può dirsi che la disposizione impugnata costituisca puntuale ostacolo".

Di rilievo è l'**ordinanza n. 194 del 1980** con la quale la Corte afferma che l'art. 47 della Costituzione segna un indirizzo di politica economica e sociale tendente ad incoraggiare il risparmio popolare, la cui portata non può ovviamente estendersi al punto da rendere necessaria la cessione di immobili a prezzi inferiori a quelli di mercato e, quindi, in definitiva, a carico della collettività. E' da escludersi, pertanto, che l'art. 27, primo comma, legge 8 agosto 1977, n. 513 – che ha abrogato la precedente normativa statuente prezzi notevolmente inferiori a quelli di mercato – contrasti con l'art. 47 della Costituzione (Manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, primo comma della legge 8 agosto 1977, n. 513, sollevata in riferimento all'art. 47 della Costituzione).

Manifestamente inammissibile (**ordinanza n. 2 del 2003**) è, invece, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 5 e 6, del decreto legislativo 16 febbraio 1996, n. 104 e dell'art. 3 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, in legge 23 novembre 2001, n. 410, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 47, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui non prevedono in favore del conduttore che abbia esercitato la prelazione per l'acquisto dell'immobile locato, la proroga del contratto di locazione fino alla conclusione della procedura di vendita, in tal modo consentendo all'ente pubblico proprietario dell'immobile di ottenerne il rilascio per finita locazione (lo sfratto del conduttore che abbia manifestato, ricorrendone i presupposti, la volontà di esercitare il diritto di prelazione si porrebbe obiettivamente in contrasto, ad avviso del giudice *a quo*, con la *ratio legis*, intesa a favorire, anche in ossequio al dettato costituzionale dell'art. 47, comma 2, l'acquisto della proprietà da parte del conduttore medesimo). Al riguardo, precisa la Corte, la situazione giuridica vantata dal conduttore può trovare tutela negli ordinari rimedi risarcitori; è rimessa alla discrezionalità del legislatore una tutela diversa da quella risarcitoria già esistente ed è comunque carente la descrizione della fattispecie oggetto del giudizio "*a quo*".

f) in materia di edilizia residenziale pubblica

Privo di rilievo pratico si rivela il riferimento all'art. 47 della Costituzione, nella parte in cui favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, anche in materia di edilizia residenziale pubblica, avendo la Corte, con **sentenza n. 364 del 1990** dichiarato

inammissibile la questione di costituzionalità – sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 42, comma secondo, e 47, comma secondo, della Costituzione - degli artt. 1 e 16, r.d. 28 aprile 1938 n. 1165, in quanto consentono l'ipoteca e la conseguente esecuzione forzata sugli immobili degli I.A.C.P. La possibilità di espropriazione forzata degli alloggi di edilizia residenziale pubblica in attuazione della garanzia ipotecaria dei mutui contratti dagli I.A.C.P., afferma la Corte, non può attualmente pregiudicare le aspettative dei conduttori assegnatari, essendo stata abrogata la previgente normativa sul trasferimento ad essi della proprietà degli alloggi (art. 27, l. n. 513 del 1977). Quanto al bilanciamento fra i contrapposti interessi della tutela del credito fondiario e della preservazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, si tratta di un compito riservato alle scelte discrezionali del legislatore.

Del pari, non comporta una violazione del principio sancito dall'art. 47, secondo comma, della Costituzione, la disciplina differenziata stabilita per alcune tipologie di alloggi di tipo popolare ed economico, in forza del quale sono esclusi dalla cessione in proprietà gli alloggi costruiti o da costruire da parte dell'INCIS (si tratta degli alloggi di servizio o analoghi ceduti in uso ai militari), ai sensi dell'art. 343 del t.u. delle leggi sull'edilizia popolare ed economica, approvato con r.d. 28 aprile 1938, n. 1165, del d.l.C.P.S. 7 maggio 1948, n. 1152, e delle leggi 28 luglio 1950, n. 737, 27 dicembre 1953, n. 980, e 15 maggio 1951, n. 336, e successive integrazioni, norme tutte aventi per oggetto la costruzione da parte di detto ente di alloggi per ufficiali e sottufficiali dell'esercito e di altre forze armate dello Stato, con il concorso economico delle Amministrazioni interessate, con gestione autonoma e bilancio distinto. La Corte ritiene la piena legittimità della limitazione imposta, osservando come "l'art. 2, lett. a, del d.P.R. 17 gennaio 1959, n. 2 - contenente norme relative alla cessione in proprietà degli alloggi di tipo popolare ed economico - nonché il comma quarto, prima parte, dell'articolo unico della relativa legge di delega 21 marzo 1958, n. 447, prevedendo l'esclusione della cessione in proprietà degli alloggi a particolare destinazione, concessi in locazione agli ufficiali e sottufficiali delle Forze armate, costruiti o da costruirsi ai sensi dell'art. 343, secondo comma, del r.d. 28 aprile 1938, n. 1165, del D.L.C.P.S. 7 maggio 1948, n. 1152, delle leggi 28 luglio 1950, n. 737, 27 dicembre 1953, n. 980, 15 maggio 1954, n. 336 e successive integrazioni, trovano piena e razionale giustificazione in esigenze obiettive d'interesse della pubblica Amministrazione (rendere disponibili alloggi alle forze armate per esigenze di servizio) e non danno luogo a disparità soggettiva di trattamento, perché pure ai militari possono essere assegnati alloggi non "a destinazione particolare", nel qual caso hanno titolo anch'essi, come gli altri dipendenti statali, per la cessione in proprietà. Di conseguenza, anche la questione di costituzionalità prospettata sotto il profilo della violazione dell'art. 47 della Costituzione si rivela infondata, dato che i motivi di interesse della pubblica Amministrazione che giustificano la

costruzione e la gestione degli alloggi “a destinazione particolare” spiegano come gli alloggi stessi debbono essere mantenuti disponibili e non possono essere quindi ceduti in proprietà. (Non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale delle sudette norme, in relazione agli artt. 3 e 47 della Costituzione) (**sentenza n. 173 del 1972**).

g) in materia di impiego pubblico

La questione riguarda la legittimità costituzionale delle disposizioni che escludono per i pubblici dipendenti – a differenza di quanto avviene invece nel settore privato – la possibilità di ottenere un’anticipazione nella misura massima del 70% del trattamento di fine rapporto, nella specie da destinare all’acquisto della prima casa di abitazione per i figli (secondo il rimettente le denunciate norme contrastano anche con l’art. 47, secondo comma, della Costituzione, in quanto consentono di dare rilevanza e attuazione concreta alla garanzia costituzionale del diritto all’abitazione solo nei confronti dei lavoratori privati, ai quali è assicurata una chance in più rispetto ai pubblici dipendenti). La Corte, con **ordinanza n. 9 del 2000**, dichiara la questione manifestamente infondata: “la disciplina del rapporto di impiego degli Avvocati dello Stato, con riguardo ai quali la questione è prospettata, rimane, infatti, estranea alla contrattazione collettiva, ed è stata espressamente sottratta al regime stesso di privatizzazione (v. art. 2, lett. e, della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e 2, comma 4, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29), e mantiene, quindi, la sua peculiarità ordinamentale; per cui è da escludere la supposta omogeneità rispetto al “*tertium comparationis*” indicato e, dunque, l’asserita lesione del principio di eguaglianza. Mentre la mancata estensione della anticipazione in esame non può di per sé comportare le altre offese al dettato costituzionale prospettate nell’ordinanza di rimessione, rientrando nella piena discrezionalità del legislatore «dimensionare la portata dell’istituto, il quale - come la Corte ha già avuto occasione di affermare - legittimamente può essere addirittura non previsto affatto» (Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 36 e 47, secondo comma, della Costituzione, degli artt. 2120 cod. civ.; 26 [settimo comma] del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032; 4 [sesto comma] della legge 29 maggio 1982, n. 297; 2, comma 7, della legge 8 agosto 1995, n. 335).

h) in materia di terreni agricoli

Viene in considerazione la legittimità costituzionale della norma (art. 1, secondo comma, nota I della tariffa, prima parte, allegata al d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131) che stabilisce la misura dell’imposta di registro sugli atti di trasferimento dei terreni agricoli, ritenuta in contrasto con gli

artt. 42 e 47 della Costituzione, che tutelano la proprietà privata ed il risparmio, giacché l'aliquota del 15%, commisurata al valore del bene ed applicata ad ogni atto traslativo, sarebbe tanto elevata da produrre nel giro di pochi passaggi l'effetto di espropriare l'intero valore del cespite immobiliare verso cui, quindi, non si dirigerebbe il risparmio. Inoltre, l'aliquota del 15% discriminerebbe chi investe i propri risparmi in terreni agricoli, rispetto a chi li investe in altri beni esenti da imposta di registro o soggetti ad imposta in misura meno gravosa. Con **ordinanza n. 449 del 1998**, la Corte dichiara manifestamente infondata la questione, osservando che "sono rimesse alla discrezionalità del legislatore l'individuazione delle situazioni significative della capacità contributiva e la determinazione dell'entità dell'onere tributario, con il limite della non arbitrarietà o irrazionalità della scelta legislativa, non superato nel considerare indice di capacità contributiva l'acquisto di terreni agricoli, ponendo l'imposta a carico di ciascun successivo acquirente, con una aliquota raccordata ai criteri di valutazione dei beni iscritti in catasto tale da avere una contenuta incidenza sul valore del bene". (Manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 42, 47 e 53 della Costituzione, dell'art. 1, secondo comma, della tariffa, parte prima, allegata al d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, nella parte in cui stabilisce nella misura del 15% l'imposta di registro sugli atti di trasferimento dei terreni agricoli).

i) in materia di sostegno all'acquisto dell'abitazione

La questione (**sentenza n. 19 del 1994**) riguarda l'art. 2, lettera a), della legge della Provincia autonomia di Bolzano 2 aprile 1962, n. 4, nonché dell'art. 3 della stessa legge anche nella parte sostituita dall'art. 43, secondo comma, lettera b), e quinto comma, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 novembre 1983, n. 45, che prevedono rispettivamente l'esclusione dalle agevolazioni per l'edilizia popolare di chi non abbia la propria residenza stabile in un comune della Provincia e la revoca delle agevolazioni medesime qualora dovesse venire accertato che l'abitazione non viene occupata. Da qui il ritenuto contrasto con l'art. 98 del regio decreto n. 1165 del 1938, il quale conterrebbe il principio di riforma economico sociale basato sull'esigenza di una presa di possesso effettiva iniziale (entro trenta giorni dalla data del verbale di consegna), cui potrebbero seguire spostamenti dovuti ad esigenze di famiglia o di lavoro. Inoltre, le disposizioni impugnate comporterebbero un'irragionevole disegualianza rispetto alla disciplina statale e sfavorirebbero l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione in violazione, rispettivamente, dell'art. 3 e dell'art. 47, secondo comma, della Costituzione. Al riguardo, la Corte, "posto che la garanzia del diritto sociale all'abitazione e del diritto all'accesso del risparmio popolare alla proprietà della casa riposa .. sul ragionevole bilanciamento operato dal legislatore ordinario fra gli

interessi costituzionalmente rilevanti, al fine di dare graduale applicazione - in relazione alle disponibilità finanziarie esistenti - alla direttiva costituzionale di cui all'art. 47, secondo comma, della Costituzione, deve ritenersi che l'art. 2 e l'art. 3 (nella originaria formulazione), legge prov. di Bolzano n. 4 del 1962, i quali pongono la condizione dell'occupazione dell'abitazione per il godimento delle agevolazioni creditizie connesse alla costruzione dell'abitazione stessa, non configurino violazione di tale direttiva costituzionale, bensì ne rappresentino una non irragionevole attuazione, tendente a favorire l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione. (Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3, legge della Provincia autonoma di Bolzano 2 aprile 1962, n. 4, sollevata in riferimento all'art. 47, secondo comma, Cost.).

l) in materia di rapporti di locazione

Con la **sentenza n. 252 del 1983** e con l'**ordinanza n. 216 del 1984**, la Corte respinge la censura delle norme della legge 27 luglio 1978, n. 392, secondo le quali il potere del proprietario locatore di giovare del termine finale del rapporto di locazione, soprattutto quando il locatore non sia un piccolo proprietario ma una società, si presenterebbe da un lato come abuso del diritto di proprietà della casa, contrastante con la funzione sociale impressagli dall'art. 42 della Costituzione e, dall'altro, come violazione dell'art. 47 e della tutela dell'acquisto dell'abitazione. Sostiene la Corte che la previsione della locazione abitativa come contratto a tempo determinato, e quindi del diritto del locatore di ottenere la piena disponibilità dell'immobile alla scadenza, indipendentemente dalla richiesta di una giusta causa di recesso, non è lesiva né di un diritto primario quale l'interesse all'abitazione, né di un diritto di eguaglianza tra le parti; la eterogeneità delle situazioni considerate e la piena discrezionalità del legislatore nel disciplinarle rende impossibile andare a discriminarle in funzione della situazione soggettiva del locatore proprietario. Si sottolinea che al legislatore ordinario è consentito porre limiti alla proprietà privata secondo valutazioni discrezionali dell'utilità sociale che non possono essere censurate neppure nel giudizio di legittimità costituzionale.

m) in materia di edilizia agevolata

La questione riguarda la legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 41-*bis*, della legge della Regione Lombardia 5 gennaio 2000, n. 1, introdotto dall'art. 1, lettera *a*), della legge della Regione Lombardia 8 febbraio 2005, n. 7, nella parte in cui prevede, tra i requisiti per la presentazione delle domande di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, che “i

richiedenti devono avere la residenza o svolgere attività lavorativa in Regione Lombardia da almeno cinque anni per il periodo immediatamente precedente alla data di presentazione della domanda". La norma contrasterebbe, tra l'altro, con gli artt. 117, commi secondo, lettera *m* e terzo, anche in relazione all'art. 47 della Costituzione. In particolare, apparterebbe alla competenza statale esclusiva la "fissazione dei principi che valgono a garantire uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale" dell'offerta "di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti". Nel dichiarare la manifesta infondatezza della questione, la Corte, con riferimento alla censura relativa alla violazione dell'art. 47 della Costituzione, richiamando la propria precedente giurisprudenza, afferma che la materia di cui trattasi "edilizia residenziale pubblica", "rientra nella competenza residuale delle Regioni, riguardando la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica, e in relazione ad essa non rileva la problematica della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale" (**ordinanza n. 32 del 2008**).

3) Altre pronunzie di rilievo sul tema del risparmio

a) in materia di fondazioni bancarie

La natura delle fondazioni sorte dagli enti pubblici conferenti, sulla quale la Corte si era già soffermata con la **sentenza n. 500 del 1993** (vedi *supra* § A, in materia di volontariato) è stata definita dalla **sentenza n. 300 del 2003**, ove si afferma che le fondazioni di origine bancaria, secondo la legislazione vigente, hanno natura di persona giuridica privata, non sono più "elementi costitutivi dell'ordinamento del credito e del risparmio, la loro disciplina, dunque, rientra nella materia dell'ordinamento civile che l'art. 117, secondo comma, lett. *l*) della Costituzione, assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. A tali soggetti, in virtù del mutato quadro normativo, è espressamente precluso l'esercizio di funzioni creditizie ed è altresì esclusa qualsiasi forma di finanziamento, di erogazione o di sovvenzione, diretti o indiretti, a enti con fini di lucro o in favore di imprese di qualsiasi natura, con l'eccezione di imprese strumentali ai propri fini statutari (perseguimento in modo esclusivo di scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico, con vincolo di destinazione patrimoniale). Pertanto, non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, sull'erroneo assunto che le norme della legge statale censurate intervengano con norme di dettaglio in una materia - quella delle "casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale" - che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione assegna alla legislazione concorrente regionale. In quanto persone giuridiche private

dotate di piena autonomia statutaria e gestionale, del pari infondata è la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1 e 14, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, nella parte in cui riconosce potestà regolamentare all'Autorità di vigilanza (attualmente il Ministro dell'Economia e delle Finanze), sollevata per assunta lesione della potestà regolamentare delle Regioni nelle materie non di competenza legislativa esclusiva dello Stato (sul tema vedi anche **sentenza n. 301 del 2003**).

Nel solco tracciato dalla predetta decisione si pone la **sentenza n. 438 del 2007**, con cui la Corte afferma che spetta allo Stato e, per esso, al Ministero dell'economia e delle finanze, approvare le modifiche allo statuto della Fondazione Cassa di risparmio di Bolzano con la nota del Dipartimento del tesoro - Direzione IV - Ufficio III del 25 gennaio 2005. Non sussiste, infatti, afferma la Corte, l'asserita violazione delle competenze statutarie in materia di «ordinamento del credito locale», in quanto l'attrazione della disciplina delle fondazioni nell'ambito dell'"ordinamento civile" a seguito di una riforma economico-sociale (realizzata, in particolare, dalla legge 23 dicembre 1998, n. 461 e dal d.lgs. 17 maggio 1999, n. 153) costituisce, in base alle norme statutarie e di attuazione dello statuto speciale Trentino-Alto Adige, un limite - in questo caso assoluto - all'esercizio della potestà legislativa regionale e provinciale. Sicché non essendovi potestà legislativa, ne deriva, per il principio del parallelismo, l'impossibilità da parte della Provincia di rivendicare, come necessitata conseguenza delle competenze riconosciute dalle norme statutarie, l'attribuzione delle correlate funzioni amministrative. Va aggiunto che anche la censura relativa alla violazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (secondo cui sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della legge costituzionale relativa alla modifica del titolo V della Costituzione si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite), è infondata in quanto inconferente, "posto che né da tale disposizione la Provincia autonoma può, nel caso in oggetto, desumere un ampliamento delle sue «forme di autonomia», né lo Stato su di essa fonda le sue attribuzioni". Inoltre, trattandosi di materia rientrante nel secondo comma, lettera l), dell'art. 117 della Costituzione, lo Stato non è venuto meno, nell'esercitare un potere espressamente previsto dall'art. 10 del d.lgs. n. 153 del 1999, al principio di leale collaborazione.

Degna di rilievo, seppur relativa ad un quadro legislativo statale di riferimento profondamente diverso e superato in occasione delle sentenze sopra riportate, è la questione decisa dalla Corte con **sentenza n. 163 del 1995** (con la quale si decide sul conflitto di attribuzione tra la Regione Trentino Alto Adige e lo Stato), sulla competenza ad apportare delle modifiche dello statuto della fondazione cassa di risparmio di Bolzano (nella specie esercitato dal Ministero del Tesoro in forza del comma 3 dell'art. 12 del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356). Al riguardo, la Corte

sottolinea: “come emerge dal d.lgs. n. 356 del 1990, contenente norme per la ristrutturazione e la disciplina del gruppo creditizio, gli enti pubblici conferenti – cioè gli originari enti creditizi pubblici che, attraverso la propria ristrutturazione, abbiano conferito in una società per azioni l’intera azienda - mentre, da un lato, non possono più esercitare direttamente l’impresa bancaria e possedere partecipazioni al controllo nel capitale di imprese diverse dalla società conferitaria, dall’altro possono, tuttavia, pur sempre restare collegate alle società bancarie conferitarie con un vincolo genetico e funzionale, la cui presenza può giustificare, sul piano sostanziale, un effetto di ‘attrazione’. Pertanto, se e finché ciò si verifica, per le modifiche statutarie degli enti creditizi che hanno effettuato il conferimento (quale, nella specie, la Fondazione Cassa di risparmio di Bolzano), nell’ambito della Regione Trentino-Alto Adige, trovano applicazione, non la disposizione dell’art. 12, terzo comma, del d.lgs. n. 356 del 1990 (aggiunto dall’art. 43, d.lgs. n. 481 del 1992) - il quale, ma solo se tra l’ente creditizio e la società conferitaria non sia rimasto il cennato collegamento, prevede la competenza del Ministro del tesoro - ma le norme dello Statuto speciale sull’ordinamento delle Casse di risparmio (art. 5, n. 3) e dell’art. 3 delle Norme di attuazione emanate con d.P.R. n. 234 del 1977, che entrambe prevedono la competenza della Regione. Ne consegue, pertanto, che la competenza ad approvare le suddette modifiche non spetta allo Stato, ma, fin quando permanga una partecipazione di controllo della stessa Fondazione nella società per azioni conferitaria, alla Regione, con conseguente annullamento dell’atto impugnato. (Accoglimento del ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Trentino-Alto Adige contro il decreto del Ministro del tesoro 15 settembre 1994, recante "Modificazioni allo statuto della Fondazione Cassa di risparmio di Bolzano" - adottato, ma senza trovarvi fondamento, ai sensi del citato art. 12, terzo comma, del d.lgs. n. 356 del 1990).

b) in materia di amministrazione straordinaria e liquidazione coatta delle aziende di credito

La Corte, con **sentenza n. 16 del 1956**, precisa che gli istituti della amministrazione straordinaria e della liquidazione coatta delle aziende di credito, disciplinati dalla legge 7 marzo 1938, n. 141, attengono alla difesa del risparmio, al regolamento ed al controllo della funzione creditizia: trattasi di istituti di applicazione generale, che alcune volte concorrono con l’ordinaria procedura fallimentare ed altre volte, come nel caso delle aziende di credito, questa procedura escludono, sostituendosi completamente ad essa. La disciplina di detti istituti, diretti a tutelare interessi di carattere nazionale, è, quindi, di competenza degli organi dello Stato e non di quelli regionali. Pertanto è infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2 del D.P.R. 15

novembre 1952, n. 2592, in relazione agli artt. 5 n. 4 e 13 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

c) in materia di aziende ed istituti di credito regionali

Il riferimento alla Repubblica quale soggetto deputato ad incoraggiare e tutelare il risparmio in tutte le sue forme sembra legittimare un sistema complesso nel quale competenze regionali potrebbero concorrere e coordinarsi con competenze statali. Un problema di raccordo tra ordinamento statale del credito e del risparmio ed ordinamento regionale si è posto in modo esplicito per le Regioni a statuto speciale i cui statuti prevedono competenze regionali in materia di credito e, implicitamente, per le Regioni a statuto ordinario perché il credito è connesso strumentalmente a numerose materie che rientrano nella competenza delle regioni (agricoltura, turismo, ecc.). Al riguardo, la Corte ha affermato che dall'art. 47 della Costituzione può ricavarsi un principio che consente di individuare una necessaria unità nell'indirizzo del credito e del risparmio e di precisare entro quali limiti può operare la competenza delle Regioni sia a statuto speciale che a statuto ordinario. Secondo la Corte, infatti, è nell'ordine logico delle cose, prima ancora che nei principi delle leggi, che il potere di dirigere e di controllare l'attività creditizia sia unitario, cioè statale. Difatti la funzione creditizia è di interesse pubblico, soprattutto perché la circolazione creditizia influisce direttamente sulla stabilità del potere di acquisto della moneta. Ma poiché il mercato monetario è nazionale e non regionale, ovviamente non possono spettare alla regione decisivi poteri di supremazia e di controllo sull'attività degli enti e delle aziende di credito, quale che sia il loro carattere. Ne consegue che le norme degli statuti delle Regioni (a statuto speciale) che stabiliscono la materia legislativa di competenza della Regione relativamente all'organizzazione (istituzione e ordinamento) di alcuni enti ed aziende di credito a carattere regionale, deve ritenersi fonte sufficiente ad attribuire alla Regione solo i relativi poteri legislativi e amministrativi. Tale competenza si riferisce soltanto al momento organizzativo degli enti e delle aziende di credito regionali e non comprende poteri di supremazia e di controllo sull'attività degli enti e delle aziende, qualunque sia il loro carattere, che spettano invece allo Stato.

In applicazione di tale principio, la Corte, con **sentenza n. 58 del 1958**, ha ritenuto costituzionalmente illegittima la legge approvata dal Consiglio della Regione sarda il 7 novembre 1956 recante disposizioni per l'ordinamento dei servizi nella Regione relativamente al credito e le disposizioni della legge regionale sarda 7 novembre 1956 che attribuiscono l'istituzione, l'ordinamento, la fusione e l'incorporazione degli enti e delle aziende di credito, alla competenza della Giunta regionale, sentito il comitato tecnico consultivo (istituito con legge regionale 27 giugno

1950 n. 32); nonché le disposizioni che attribuiscono i poteri di supremazia e di controllo all'Amministrazione regionale, in quanto contrastanti con le leggi dello Stato 7 marzo 1938 n. 141 e 7 aprile 1938 n. 636 e successive modificazioni (cosiddetta "legge bancaria") che, disciplinando unitariamente sul piano nazionale il mercato monetario e la funzione creditizia, pongono un limite alla competenza regionale di cui all'art. 4 lett. b dello Statuto.

In senso conforme anche la **sentenza n. 137 del 1967**, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità, per violazione dell'art. 5, n. 8 dello statuto speciale regionale, della legge approvata dal Consiglio del Friuli-Venezia Giulia il 16 novembre 1966 e riapprovata il 17 gennaio 1967, intitolata "Estensione della competenza territoriale della Sezione di credito fondiario della Cassa di risparmio di Gorizia a tutto il territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia". La legge approvata dal Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia il 16 novembre 1966 e riapprovata il 17 gennaio 1967, con la quale è stata estesa la competenza territoriale della Sezione di credito fondiario della Cassa di risparmio di Gorizia a tutto il territorio della Regione, osserva la Corte, non ha il fine di predisporre uno strumento destinato ad operare effettivamente solo a seguito dell'esercizio dei poteri statali nella materia creditizia, ma importa un immediato ampliamento della sfera d'azione della suddetta Sezione della Cassa, quale risulta dall'art. 1 della legge statale 16 novembre 1939, n. 1797, che conseguentemente ne è stato modificato. Non è pertanto esatto che la menzionata legge regionale non abbia immediata incidenza sulla legislazione statale in materia creditizia. La sola materia, per la quale lo statuto del Friuli-Venezia Giulia attribuisca a tale Regione potestà legislativa nel campo del credito, prosegue la Corte, è quella dell'"ordinamento delle casse di risparmio, delle casse rurali, degli enti aventi carattere locale o regionale per i finanziamenti delle attività economiche nella Regione" (art. 5, n. 8). In essa non può venir compresa l'estensione dell'ambito territoriale entro il quale la Sezione della Cassa di risparmio di Gorizia è abilitata all'esercizio del credito fondiario, poiché ne' le norme che prevedono poteri regionali in materia di credito hanno, in via generale, un significato tale, per cui le regioni potrebbero, a loro esclusivo beneplacito, incrementare le presenze operative nel settore (come la Corte ha già avvertito con la sent. n. 58 del 1958), né la materia dell'"ordinamento" di istituti di credito può riguardare, oltre ai poteri relativi alle strutture organizzative e alle modalità di funzionamento degli istituti, anche quelli relativi alla creazione di nuovi istituti di credito o alla sfera d'azione di quelli esistenti (come si desume sia dai lavori preparatori della citata norma dello statuto regionale del Friuli-Venezia Giulia, sia dal confronto tra essa e quelle riflettenti le competenze regionali in materia di istituti di credito, contenute negli statuti di altre regioni: art. 4, lett. b) statuto della Sardegna, che distingue l'istituzione dell'ordinamento di quegli enti; art. 5, n. 4 e art. 8 statuto del Trentino-Alto Adige, ove espressamente sono conferiti a quella Regione poteri in materia di autorizzazione all'apertura e al

trasferimento di sportelli bancari; art. 2, lett. a, b, e c, D.P.R. 27 giugno 1952, n. 1133, contenente norme di attuazione dello statuto siciliano, ove è fatta distinzione fra ordinamento degli istituti di credito e le autorizzazioni a istituirli, fonderli, trasferirli, ecc.).

d) in materia di finanziamento degli studi universitari

La Corte, con **sentenza n. 308 del 2004**, afferma che compete allo Stato e non alle Regioni la regolamentazione dell'istituto del prestito fiduciario, introdotto dall'art. 4, commi 99, 100 e 102, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, quale strumento di finanziamento degli studi in favore degli studenti capaci e meritevoli. La Corte dichiara l'infondatezza delle questioni, sollevate in riferimento agli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, precisando che le norme contenute nei commi 99, 100 e 102 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003 - relative alla definizione del nuovo istituto del prestito fiduciario ed alla istituzione del fondo finalizzato alla costituzione di garanzie per gli istituti mutuanti - si sostanziano - quanto al loro profilo finanziario - in una (nuova) ipotesi di mutuo agevolato, caratterizzato dalla particolare finalità perseguita (il finanziamento degli studi), erogato dalle banche o dagli altri intermediari finanziari in favore di soggetti individuati in via generale dalla legge esclusivamente in funzione delle loro particolari attitudini personali (gli studenti capaci e meritevoli). Sotto tale profilo, la regolamentazione dell'istituto spetta perciò allo Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, per quanto concerne la istituzione del fondo finalizzato alla costituzione di garanzie sul rimborso dei prestiti fiduciari, trattandosi di materia esclusivamente attinente alla disciplina dei mercati finanziari e alla tutela del risparmio gestito dalle banche e dagli altri intermediari finanziari ed impiegato nelle suddette operazioni di mutuo; mentre, d'altro canto, deve qualificarsi mera disposizione di principio quella attinente al profilo dell'istruzione (e cioè la previsione di concessione dei prestiti in favore degli studenti capaci e meritevoli).

e) in materia di agevolazione per l'acquisto della prima casa

Con **sentenza n. 137 del 2007**, la Corte, richiamando la propria giurisprudenza, ribadisce il proprio giudizio di illegittimità costituzionale di norme inserite in diverse leggi finanziarie che prevedono l'istituzione di fondi speciali in materie riservate alla competenza residuale o concorrente delle Regioni. E' costituzionalmente illegittimo il comma 336 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, che, disponendo l'istituzione di un fondo presso il Ministero dell'economia e delle finanze per la concessione di garanzia di ultima istanza agli intermediari finanziari per la contrazione di mutui diretti all'acquisto o alla costruzione della prima casa di abitazione da parte di

soggetti privati che rientrino in particolari condizioni di reddito e di età, prevede un intervento finanziario dello Stato in una materia di competenza regionale. Infatti, la finalità sociale della disposizione, afferma la Corte, non vale a rendere ammissibile la costituzione di un fondo speciale, dal momento che detta disposizione non trova la propria fonte legittimatrice in nessuna delle materie di competenza esclusiva dello Stato. Nè vale invocare, come fa l'Avvocatura dello Stato, la lettera *e*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., giacché la norma censurata non incide sul risparmio o sui mercati finanziari, ma si limita ad aggiungere un'ulteriore garanzia, da parte dello Stato, per rendere possibile la stipulazione, da parte di giovani senza lavoro fisso o con basso reddito, di normali contratti di mutuo con finalità di acquisto della prima casa. La norma, dunque, “non detta particolari regole di accesso al credito, ma fornisce supporto a determinate categorie di persone, nell'ambito di una politica sociale che non richiede alcuna modifica del funzionamento dei mercati finanziari”.