

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **137/1967** (ECLI:IT:COST:1967:137)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **AMBROSINI** - Redattore: - Relatore: **SANDULLI A.**

Udienza Pubblica del **07/11/1967**; Decisione del **12/12/1967**

Deposito del **15/12/1967**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **4752 4753**

Atti decisi:

N. 137

SENTENZA 12 DICEMBRE 1967

Deposito in cancelleria: 15 dicembre 1967.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 321 del 23 dicembre 1967.

Pres. AMBROSINI - Rel. SANDULLI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GASPARE AMBROSINI, Presidente - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI - Prof. GIUSEPPE BRANCA - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia

approvata dal Consiglio regionale il 16 novembre 1966 e riapprovata il 17 gennaio 1976, recante "Estensione della competenza territoriale della Sezione di Credito fondiario della Cassa di Risparmio di Gorizia a tutto il territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri notificato il 3 febbraio 1967, depositato in Cancelleria il 9 successivo ed iscritto al n. 3 del Registro ricorsi 1967.

Visto l'atto di costituzione della Regione Friuli- Venezia Giulia;

udita nell'udienza pubblica del 7 novembre 1967 la relazione del Giudice Aldo Sandulli;

uditi il sostituto avvocato generale dello Stato Giuseppe Guglielmi, per il Presidente del Consiglio dei Ministri, e l'avv. Emilio Sivieri, per la Regione Friuli- Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto:

Con ricorso notificato al Presidente della Giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia il 3 febbraio 1967 e depositato presso questa Corte il 9 successivo, il Presidente del Consiglio dei Ministri, autorizzato con deliberazione del Consiglio stesso in data 2 febbraio, ha impugnato la legge della anzidetta Regione approvata dal Consiglio regionale 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 del Friuli-Venezia Giulia".

Il testo legislativo si compone di un unico articolo, del quale il riferito titolo indica esaurientemente il contenuto.

Il ricorso denuncia che esso, in violazione dell'art. 5, n. 8, dello Statuto regionale (il quale riconosce alla Regione competenza legislativa concorrente in materia di ordinamento delle Casse di risparmio), ha per oggetto la disciplina del credito fondiario, che è materia di interesse nazionale e di spettanza statale.

Inoltre il testo legislativo violerebbe i principi generali delle leggi dello Stato in materia di credito fondiario, nonché gli interessi nazionali, e perciò violerebbe i limiti generali indicati nell'art. 4 e richiamati nell'art. 5 dello Statuto.

Infine esso sarebbe illegittimo anche perché, pur avendo forma di legge, si risolverebbe sostanzialmente in un atto amministrativo di autorizzazione, e la Regione, ove pur dovesse ammettersi che la materia regolata rientri nell'ambito dell'"ordinamento delle casse di risparmio", non sarebbe legittimata ad emanarla, non essendo finora intervenute le norme di attuazione dello Statuto nella materia stessa.

Il ricorso è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 51 del 25 febbraio 1967 e nel Bollettino regionale n. 7 del 21 febbraio.

A esso resiste il Presidente della Giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia, all'uopo autorizzato con delibera della Giunta n. 351 in data 9 febbraio 1967, e costituitosi davanti a questa Corte con deduzioni depositate il 25 febbraio.

Nelle deduzioni si assume che la determinazione e la modificazione della competenza territoriale della Sezione di credito fondiario di una cassa di risparmio rientrerebbe appunto nell'ambito della materia "ordinamento delle Casse di risparmio" che il n. 8 dell'art. 5 dello Statuto regionale attribuisce alla legislazione regionale. Essa non atterrebbe alla "disciplina del credito fondiario", riservata allo Stato, costituendone infatti "il prius logico, il "momento

preliminare", senza il quale non potrebbe in concreto esercitarsi la funzione creditizia, che forma oggetto di tale disciplina". In sostanza la definizione della competenza territoriale riguarderebbe soltanto la possibilità "virtuale" che l'apposita sezione eserciti il credito fondiario nell'ambito di un certo territorio, senza peraltro toccare "i vincoli ed i controlli dell'attività creditizia, stabiliti nell'interesse nazionale, che, anche dopo l'estensione della competenza dell'ente, continueranno a svolgersi nei modi e ad opera degli organi designati ad attuarli in tutto il territorio dello Stato, secondo i principi generali sulla disciplina del credito fondiario".

Nei confronti della censura di violazione dei principi generali delle leggi dello Stato in materia di credito fondiario e degli interessi nazionali, le deduzioni ne denunciano la genericità e perciò l'inammissibilità. Comunque contestano la fondatezza della censura, giacché nella legislazione della materia non sarebbe dato rinvenire alcun principio generale nel senso di vincolare a un certo territorio la competenza dei singoli istituti abilitati al credito fondiario. Anzi non pochi istituti di credito a carattere locale (e la stessa sezione della Cassa goriziana) sono abilitati in base a norme legislative a operare il credito fondiario fuori dell'ambito locale.

Quanto alla censura secondo cui il provvedimento impugnato avrebbe carattere sostanzialmente amministrativo e pertanto sarebbe illegittimo data la mancata emanazione delle necessarie norme di attuazione dello statuto, nelle deduzioni si oppone il carattere meramente organizzatorio della legge impugnata, la quale "si astiene da ogni ingerenza nella direzione unitaria statale dell'attività creditizia", "lasciando inalterata la disciplina ed il controllo statale sull'ente medesimo e sulla sua attività". L'adozione del provvedimento in forma legislativa non fu ispirata - si aggiunge - da finalità elusive, bensì dal fatto che la competenza territoriale della sezione di credito fondiario in questione era regolata in precedenza appunto da una legge (la legge 16 novembre 1939, n. 1797). Ribadisce poi la difesa della Regione che se il nuovo provvedimento attribuisce alla sezione goriziana "la capacità di operare in tutto il territorio regionale", non perciò "ha compromesso in nessun modo la facoltà di porre limiti o vincoli all'attività dell'istituto di credito, mediante l'emanazione di norme dirette a coordinare la disciplina statale e regionale della materia", restando perciò "impregiudicate tutte le attribuzioni statali attinenti alla tutela del credito fondiario", quindi ogni potere amministrativo della Banca d'Italia, del Ministero del tesoro o di altri statali, cui rimarrebbe pur sempre riservato il potere di approvare il nuovo statuto della sezione, di autorizzare l'apertura di nuovi sportelli, e così via.

In una memoria depositata il 24 ottobre 1967 la difesa dello Stato ribatte agli argomenti della Regione che questa ha competenza in materia di ordinamento delle casse di risparmio e di altre aziende locali di credito solo per il finanziamento delle attività economiche regionali; non la ha invece in materia di istituti e sezioni autonome di credito fondiario, da un lato perché essi non hanno carattere locale, dall'altro perché non si limitano a finanziare attività economiche: comunque per gli enti non territoriali - come quelli in questione - solo in senso improprio si parla di competenza territoriale, costituendo, per essi, il territorio solo un limite esterno della loro attività. A ogni modo la dilatazione dell'ambito territoriale nel quale un istituto di credito può operare - come risulta anche dal fatto che in altri statuti regionali sono stati conferiti distintamente alla Regione poteri in materia di ordinamento degli istituti di credito e poteri in materia di apertura di sportelli (art. 5, n. 4, e art. 8 dello Statuto Trentino-Alto Adige) - non rientra sicuramente nel quadro dell'ordinamento dell'istituto, attribuito alla competenza regionale, tanto più che interessa "più o meno profondamente, direttamente e indirettamente", "l'intero settore creditizio", la spettanza della cui disciplina unitaria allo Stato è stata considerata da questa Corte come inerente a un principio fondamentale dell'ordinamento in materia di credito e risparmio. Ragioni, queste, che assumono peso ancora maggiore a proposito degli istituti di credito fondiario, dato che questi operano attraverso la emissione di "cartelle fondiarie" ammesse a circolare in tutto il territorio dello Stato con evidenti ripercussioni sul mercato nazionale delle azioni, delle obbligazioni, dei titoli del debito pubblico e delle altre cartelle fondiarie.

A proposito del terzo motivo di ricorso la difesa erariale osserva che, quand'anche dovesse escludersi che il provvedimento legislativo impugnato abbia sostanzialmente natura amministrativa, nondimeno esso non avrebbe potuto essere emanato in mancanza delle norme di attuazione dello statuto regionale, indispensabili ai fini del coordinamento, nel quadro di una visione unitaria, dei poteri regionali con quelli statali della materia.

In una memoria depositata il 25 ottobre la difesa della Regione si diffonde a sostenere che la formula statutaria che attribuisce al Friuli-Venezia Giulia potestà in materia di "ordinamento" delle casse di risparmio sarebbe da intendere come avente contenuto non diverso da quella che ad altre Regioni attribuisce poteri in materia di "istituzione e ordinamento" di istituti di credito, poteri da intendere come comprensivi delle potestà autorizzative inerenti e della potestà di determinare l'ambito territoriale dell'attività degli istituti. Insiste inoltre sul carattere meramente organizzatorio e preliminare del provvedimento impugnato, non destinato a incidere in alcun modo sulla disciplina del credito fondiario, che riconosce di spettanza statale.

All'udienza di trattazione della causa i difensori delle parti hanno insistito nelle rispettive tesi.

Considerato in diritto:

1. - Dispone l'articolo unico del testo legislativo regionale impugnato in via di sindacato preventivo di costituzionalità: "La competenza territoriale della Sezione di credito fondiario della Cassa di risparmio di Gorizia, già istituita con R.D.L. 24 febbraio 1938, n. 256, convertito nella legge 3 giugno 1938, n. 1088, è estesa a tutto il territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia".

In base alla normativa vigente l'anzidetta sezione della Cassa goriziana è abilitata, nell'ambito della Regione, all'esercizio del credito fondiario solo nella provincia di Gorizia e in taluni comuni delle provincie di Trieste e di Udine (legge 16 novembre 1939, n. 1797, art. 1).

L'intento del legislatore regionale è stato perciò quello di estendere l'ambito territoriale entro il quale la sezione è attualmente abilitata a praticare il credito specializzato per il quale fu istituita.

Il punto centrale della controversia - cui corrisponde il primo e fondamentale motivo del ricorso - riguarda lo stabilire se il provvedimento regionale attenga o non alla materia dell'"ordinamento delle Casse di risparmio, delle Casse rurali, degli Enti aventi carattere locale o regionale per i finanziamenti delle attività economiche nella Regione", materia che è la sola per la quale lo Statuto regionale attribuisca alla Regione giuliana potestà legislativa nel campo del credito (art. 5, n. 8). Una volta escluso, infatti, che la portata di esso si mantenga nei limiti di tale materia, gli altri motivi d'impugnativa rimarrebbero assorbiti.

2. - Si può osservare in primo luogo che il credito fondiario, mentre da un lato non rientra nei compiti istituzionali come della generalità degli istituti di credito, così delle Casse di risparmio, (tanto che per la istituzione della sezione della Cassa goriziana a esso preposta fu necessario un provvedimento legislativo ad hoc), non può considerarsi rientrante nemmeno tra i "finanziamenti delle attività economiche nella Regione" cui ha riguardo l'art. 5, n. 8, dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia.

Per esso comunque - date le caratteristiche del suo esercizio, il quale si realizza attraverso l'emissione di cartelle poste in circolazione sul mercato nazionale dei titoli quotati in borsa -

valgono a maggior ragione quelle esigenze di indirizzo unitario - e perciò nazionale - del mercato creditizio che questa Corte già ha avuto occasione di affermare con la propria sentenza n. 58 del 1958. In quella occasione - e, si noti, con riferimento a una regione come la Sardegna, alla quale le norme statutarie, oltre che in materia di "ordinamento" di istituti di credito, attribuiscono poteri anche in ordine alla "istituzione" di essi e alle "relative autorizzazioni" - venne precisato che, data la direzione unitaria che la legislazione, per la natura e l'importanza degli interessi coinvolti, ha voluto conferire al settore del credito, riservando allo Stato il potere di decidere in definitiva circa l'ammissione in esso di nuovi esercizi e circa l'intensificazione delle presenze già in esso esistenti (legge 7 marzo 1936, n. 141, legge 7 aprile 1938, n. 636, decreto legislativo 17 luglio 1947, n. 691), non è possibile riconoscere alle norme che prevedono poteri regionali in materia un significato tale, per cui le regioni potrebbero, a loro esclusivo beneplacito, incrementare le presenze operative nel settore. Ciò inerisce al fatto che la direzione unitaria rappresenta per il settore in questione un principio di base dell'ordinamento.

3. - Ma, a parte le considerazioni che precedono, la Corte ritiene di potere escludere che l'oggetto del testo legislativo impugnato rientri nel concetto di "ordinamento" degli istituti di credito, cui si riferisce la norma statutaria invocata dalla Regione.

Oltre che dalle discussioni svoltesi nei due rami del Parlamento in occasione dell'approvazione dello Statuto regionale e dalle dichiarazioni allora fatte dal rappresentante del Governo durante i lavori del Senato, essa trae il proprio convincimento dal raffronto con le norme riflettenti le competenze regionali in materia di istituti di credito contenute negli Statuti delle altre Regioni. Lo Statuto della Regione sarda attribuisce a quest'ultimo (come già si è accennato) poteri in materia di "istituzione" e di "ordinamento" di istituti di credito, nonché nella materia delle "relative autorizzazioni" (art. 4, lett. b), tenendo in tal modo distinto dagli altri due il concetto di "ordinamento" degli istituti, con la conseguenza che i poteri relativi a questo non possono considerarsi comprensivi di quelli relativi alla "istituzione" di istituti di credito e alle "relative autorizzazioni". A sua volta lo Statuto del Trentino-Alto Adige, il quale, al pari di quello del Friuli-Venezia Giulia, all'art. 5, n. 4, attribuisce alla Regione poteri in materia di "ordinamento" degli istituti di credito, se ha voluto conferirle altresì poteri in materia di autorizzazione alla apertura e al trasferimento di sportelli bancari, lo ha fatto con una disposizione ad hoc (art. 8). Analogamente il D.P.R. 27 giugno 1952, n. 1133, contenente le norme di attuazione dello Statuto siciliano in materia di credito e risparmio, tiene distinte dall'"ordinamento" degli istituti di credito (art. 2, lett. a) le autorizzazioni a istituirli, fonderli, trasferirli, ecc. (art. 2, lett. b e c). Allorquando il Parlamento ebbe a elaborare lo Statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia, esisteva dunque, nella normativa statale riguardante i poteri regionali, a proposito degli istituti di credito, un concetto di "ordinamento" notevolmente circoscritto, e nettamente differenziato da quelli di "istituzione" degli istituti stessi e dalla materia delle autorizzazioni occorrenti all'esercizio delle attività creditizie. E - come già si è accennato - gli atti parlamentari confermano che appunto a un ben circoscritto concetto di "ordinamento" il Parlamento intese attenersi anche a proposito della nuova Regione.

L'attribuzione a questa in materia di poteri di "ordinamento" di istituti di credito non può riguardare dunque, oltre ai poteri relativi alle strutture organizzatorie 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.

4. - Evidentemente consapevole della difficoltà di far prevalere la tesi estrema, la difesa della Regione sembra adombrare il concetto che, pur riconoscendosi allo Stato i poteri decisivi in ordine alle presenze operative nel settore del credito, non potrebbe tuttavia negarsi alla Regione la possibilità di realizzare - mediante "norme di ordinamento allo stato puro" - l'ampliamento della sfera d'azione di uno di quegli istituti di credito in ordine al cui "ordinamento" lo Statuto le riconosca potere normativo. Ciò perché - se si è bene intesa la non chiara enunciazione - la normativa regionale in tal modo realizzata avrebbe come unico fine di

predisporre uno strumento destinato a operare effettivamente solo a seguito dell'esercizio dei non contestati poteri statali della materia creditizia e non sarebbe destinata a consentire, di per sé sola, e prima dell'esercizio dei poteri statali, se non una estensione - per ora puramente platonica - della sfera d'azione della sezione della Cassa goriziana ai territori ai quali estende la sua "competenza".

Un assunto siffatto appare però in evidente contrasto con la lettera e con lo spirito del provvedimento impugnato, quali sono stati riferiti al n. 1. Del resto, tanto dalla relazione al disegno di legge regionale, quanto dalle difese regionali nel presente giudizio, risulta che col provvedimento in questione la Regione si è proposto di modificare la legge statale n. 1797 del 1939, che è quella dalla quale trae titolo l'attuale campo di attività della Sezione.

5. - Il primo motivo del ricorso appare perciò fondato. E l'accoglimento di esso dispensa dall'esame delle rimanenti doglianze.

Allo stato la Regione non può dunque, nel quadro esclusivo della sua autonomia, estendere a tutto il proprio territorio la sfera d'azione della sezione di credito fondiario della Cassa di risparmio di Gorizia, malgrado si tratti dell'unico organismo locale operante in quel settore creditizio. Peraltro è proprio questa ultima circostanza a far pensare che, nel quadro della necessaria visione unitaria del settore, lo Stato, ove possibile, non avrà ragioni di fondo per negare l'espansione a tutto il territorio della Regione di quella sfera d'azione, attualmente limitata a una parte soltanto di esso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del testo legislativo approvato dal Consiglio regionale del Friuli- Venezia Giulia il 16 novembre 1966 e riapprovato il 17 gennaio 1967, intitolato "Estensione della competenza territoriale della Sezione di Credito fondiario della Cassa di risparmio di Gorizia a tutto il territorio della Regione Friuli- Venezia Giulia".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 1967.

GASPARE AMBROSINI - ANTONINO PAPALDO - NICOLA JAEGER - GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI - GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - LUIGI OGGIONI.

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

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