CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **40/1992** (ECLI:IT:COST:1992:40)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CORASANITI** - Redattore: - Relatore: **CHELI**
Udienza Pubblica del **03/12/1991**; Decisione del **22/01/1992**
Deposito del **05/02/1992**; Pubblicazione in G. U. **12/02/1992**
Norme impugnate:
Massime: **17895 17896 17898**
Atti decisi:

N. 40

SENTENZA 22 GENNAIO-5 FEBBRAIO 1992

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Aldo CORASANITI; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, secondo comma, 3, secondo e terzo comma, e 25, primo comma, della legge 6 giugno 1991, n. 175 (Revisione della normativa in materia di credito fondiario, edilizio e alle opere pubbliche), promosso con ricorso della Regione Trentino-Alto Adige, notificato l'8 luglio 1991, depositato in cancelleria il 17 luglio successivo ed iscritto al n. 28 del registro ricorsi 1991;

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

Udito nell'udienza pubblica del 3 dicembre 1991 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Trentino-Alto Adige e l'avvocato dello Stato Sergio La Porta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato in data 8 luglio 1991 (R. Ric. n. 28 del 1991) la Regione Trentino-Alto Adige ha sollevato questione di legittimità costituzionale nei confronti degli artt. 2, secondo comma, 3, secondo e terzo comma, e 25, primo comma, della legge 6 giugno 1991, n. 175 (Revisione della normativa in materia di credito fondiario, edilizio e alle opere pubbliche), per violazione degli artt. 5, n. 3, e 16, primo comma, dello Statuto speciale (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), così come attuati dall'art. 3, primo e terzo comma, del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 234 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione T.-A.A. in materia di ordinamento delle aziende di credito a carattere regionale).

Secondo la Regione ricorrente la legge impugnata avrebbe innovato radicalmente la disciplina del credito fondiario, edilizio e alle opere pubbliche, in parte regolando la materia ex novo, in parte riattribuendo diversamente poteri già previsti da precedenti norme poste dal d.P.R. 21 gennaio 1976, n. 7, ora abrogato. Senonché talune disposizioni di tale legge, conferendo allo Stato (e segnatamente alla Banca d'Italia ed al Ministero del tesoro) determinati poteri e funzioni relativi agli enti di credito fondiario ed edilizio, ma omettendo di far salve le competenze spettanti in materia alla Regione Trentino-Alto Adige, avrebbero determinato una illegittima compressione delle prerogative regionali relative al settore creditizio, come definite dallo Statuto e dalle norme di attuazione.

In particolare, la Regione osserva che l'art. 2, secondo comma, della legge n. 175 ha attribuito alla Banca d'Italia la competenza ad autorizzare l'esercizio del credito, laddove le norme di attuazione statutaria di cui al d.P.R. 26 marzo 1977, n. 234 riservano alla Regione il compito di rilasciare "l'autorizzazione all'inizio delle operazioni" (art. 3, primo comma, lett. b).

La Regione contesta, inoltre, l'invasione di competenza determinata dall'art. 3, secondo e terzo comma, della stessa legge n. 175, dove si dispone che gli statuti degli enti di credito fondiario ed edilizio, con le relative modifiche, siano approvati dal Ministro del tesoro o dalla Banca d'Italia, a seconda che l'ente non abbia oppure abbia forma di società per azioni, mentre l'art. 3, primo comma, lettere a) e d), del citato d.P.R. n. 234 riserva espressamente alla competenza della Regione Trentino-Alto Adige sia "la istituzione, l'autorizzazione alla costituzione e alla fusione" che "l'approvazione delle modifiche statutarie", relative agli enti ed alle aziende di credito regionale.

Infine, un ulteriore motivo di illegittimità viene riferito all'art. 25 della stessa legge n. 175 che, attraverso il richiamo all'art. 14 della legge 10 febbraio 1981, n. 23 ha esteso anche agli enti di credito fondiario larga parte del regime posto dalla legge bancaria (R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375, convertito con la legge 7 marzo 1938, n. 141). La Regione, titolare in materia di una potestà legislativa di tipo concorrente, non ha nulla da obbiettare in ordine a tale scelta, ma rivendica, in relazione agli enti operanti in ambito esclusivamente regionale, il rispetto, anche nel nuovo regime normativo, dei propri poteri legislativi ed amministrativi, tra i quali rientrerebbero, oltre alle funzioni già richiamate, anche la competenza a disporre "l'amministrazione straordinaria nonché la revoca dell'autorizzazione e la messa in liquidazione delle aziende di credito" (art. 3, primo comma, lett. f), d.P.R. n. 234).

La Regione conclude affermando che le prospettate censure di incostituzionalità verrebbero meno ove si dovesse ritenere che, pur nel silenzio del legislatore, la nuova normativa di carattere generale non avrebbe inteso intaccare le competenze speciali spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige, competenze che rimarrebbero, pertanto, conservate anche

nel nuovo regime. La ricorrente dubita, peraltro, che a questa soluzione sia possibile giungere in via interpretativa in quanto dalla normativa impugnata non emergerebbe in tal senso una chiara volontà del legislatore.

2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere il rigetto del ricorso.

L'Avvocatura rileva che la materia del credito sarebbe stata radicalmente innovata per effetto della direttiva del Consiglio CEE n. 780 del 1977, attuata - su delega conferita al Governo dalla legge 5 marzo 1985, n. 74 - con d.P.R. 27 giugno 1985, n. 350 (nonché, per il Trentino-Alto Adige, con legge regionale 22 marzo 1987, n. 1), ove si è posto il principio che "l'attività di raccolta del risparmio fra il pubblico sotto ogni forma e di esercizio del credito ha carattere d'impresa, indipendentemente dalla natura pubblica o privata degli enti che la esercitano" (art. 1, primo comma). Per effetto di tale principio risulterebbero ridotte le funzioni riferibili alla materia "ordinamento degli enti di credito" già di competenza regionale. In particolare, la funzione di autorizzazione all'esercizio del credito avrebbe perduto i profili di discrezionalità prima presenti e non potrebbe, quindi, più farsi rientrare nella materia dell'"ordinamento degli enti di credito". Pertanto tale autorizzazione, esclusiva di ogni altro potere autorizzatorio regionale, sarebbe ora stata riservata alla Banca d'Italia (dall'art. 2, secondo comma, della legge n. 175), in coerenza con il riparto di attribuzioni di cui al d.P.R. n. 234 del 1977, che, all'art. 1, terzo comma, tiene "ferma la competenza degli organi dello Stato e della Banca d'Italia per tutto quanto riguarda la disciplina .. dell'esercizio del credito".

Per quanto attiene poi alla censura rivolta all'art. 3, secondo e terzo comma, in tema di approvazione degli statuti e delle relative modifiche, essa, ad avviso della difesa dello Stato, risulterebbe infondata in quanto diretta contro norme di carattere generale non suscettibili di incidere sulle speciali disposizioni in vigore, ai sensi del d.P.R. n. 234 del 1977, per la Regione Trentino-Alto Adige.

Anche la disposizione espressa nell'art. 25, primo comma, della legge n. 175 sarebbe coerente con la riserva a favore dello Stato e della Banca d'Italia stabilita dal terzo comma dell'art. 1 del d.P.R. n. 234 del 1977, in quanto istituti quali l'amministrazione straordinaria o la liquidazione degli enti atterrebbero all'esercizio dell'attività creditizia e non già all'ordinamento degli enti stessi. Si tratterebbe di interventi che, per essere volti a fronteggiare le situazioni di crisi delle imprese creditizie, troverebbero, comunque, il loro fondamento nell'interesse generale all'ordinato svolgimento del settore, non rilevando l'eventuale carattere regionale delle imprese interessate.

3. - In prossimità dell'udienza la Regione Trentino-Alto Adige ha presentato memoria nella quale, oltre a ribadire gli argomenti già svolti nell'atto di intervento, si contesta l'esistenza di una connessione tra la qualificazione imprenditoriale dell'attività creditizia, espressa dalla direttiva CEE n. 77/780, e l'ambito delle competenze riservate nella stessa materia alla Regione, ai sensi dello Statuto speciale e delle norme di attuazione. In ogni caso - ad avviso della Regione - una ridefinizione delle competenze regionali stabilite dalle norme di attuazione non avrebbe potuto prodursi altro che attraverso la modificazione delle stesse.

Considerato in diritto

1. - Il ricorso investe gli artt. 2, secondo comma, 3, secondo e terzo comma, e 25, primo comma, della legge 6 giugno 1991, n. 175 (Revisione della normativa in materia di credito fondiario, edilizio ed alle opere pubbliche), ritenuti lesivi delle competenze spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige in materia di istituti di credito a carattere regionale, di cui agli

artt. 5, n. 3, e 16, primo comma, dello Statuto speciale (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), come attuati dall'art. 3, primo e terzo comma, del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 234 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione T.-A.A. in materia di ordinamento delle aziende di credito a carattere regionale).

Ad avviso della ricorrente le disposizioni impugnate, nel porre una nuova normativa di carattere generale per l'esercizio del credito fondiario, edilizio ed alle opere pubbliche, sarebbero incorse nelle illegittimità denunciate per non aver fatte salve, con riferimento agli enti ed alle aziende di credito di carattere regionale, le specifiche attribuzioni spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige in tema di autorizzazione all'esercizio del credito, di approvazione degli statuti e delle relative modifiche, di amministrazione straordinaria e di messa in liquidazione di detti enti e aziende.

Le questioni sollevate nel ricorso non si presentano fondate nei termini che verranno di seguito precisati.

2. - L'art. 2, secondo comma, della legge 6 giugno 1991, n. 175 dispone che l'autorizzazione all'esercizio del credito fondiario, edilizio ed alle opere pubbliche sia rilasciata agli enti interessati dalla Banca d'Italia "alle condizioni dalla stessa stabilite in applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1985, n. 350".

L'art. 3, secondo comma, della stessa legge attribuisce alla competenza del Ministro del tesoro, sentito il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio, l'approvazione degli statuti (e delle relative modifiche) degli enti di credito fondiario, edilizio ed alle opere pubbliche. La stessa competenza viene riferita dall'art. 3, terzo comma, alla Banca d'Italia quando l'approvazione riguardi enti costituiti in forma di società per azioni.

Infine, l'art. 25, primo comma, disponendo che ai suddetti enti creditizi si applichi l'art. 14 della legge 10 febbraio 1981, n. 23, determina l'estensione agli enti in parola delle disposizioni contenute nei titoli da V a VIII della legge bancaria n. 141 del 1938, ivi comprese quelle concernenti l'amministrazione straordinaria e la liquidazione delle aziende di credito, che la stessa legge bancaria affida (artt. 57 e 67) alla competenza del Governo e della Banca d'Italia.

Queste disposizioni, ove dovessero trovare incondizionata applicazione anche nel territorio della Regione Trentino-Alto Adige per gli enti e le aziende di credito a carattere regionale, non potrebbero non risultare in contrasto - secondo quanto lamenta la Regione ricorrente - con le specifiche competenze assegnate alla stessa Regione in materia creditizia dall'art. 5, n. 3, dello Statuto speciale e dalle relative norme di attuazione di cui al d.P.R. 26 marzo 1977, n. 234.

Va, a questo proposito, ricordato che la disciplina posta dall'art. 3, primo comma, di tale d.P.R. n. 234 attribuisce alla competenza regionale i provvedimenti concernenti "l'istituzione e l'autorizzazione alla costituzione" (lett. a), "l'autorizzazione all'inizio delle operazioni" (lett. b), "l'approvazione delle modifiche statutarie" (lett. d), nonché "l'amministrazione straordinaria" e "la messa in liquidazione" (lett. f) degli enti e delle aziende di credito a carattere regionale. Si tratta di formule normative che, per la loro precisione, non sono tali da consentire margini di compatibilità tra la disciplina posta in sede di attuazione statutaria e le norme impugnate che, se applicate all'ambito della Regione Trentino-Alto Adige, verrebbero inevitabilmente a sovrapporsi ed a incidere nell'esercizio dei poteri assegnati, per il settore creditizio, alla sfera regionale.

Né di contro sarebbe possibile richiamare - secondo quanto prospettato dalla difesa statale - la riserva espressa dal terzo comma dell'art. 1 dello stesso d.P.R. n. 234, dove si conferma la competenza degli organi dello Stato e della Banca d'Italia "per tutto quanto riguarda la disciplina della raccolta del risparmio, dell'esercizio del credito, nonché il relativo controllo e vigilanza su enti ed aziende di credito", dal momento che tale riserva - oltre a riferirsi ad

interventi di carattere generale connessi alla "disciplina" del settore - va, comunque, coordinata con l'esistenza di quei poteri amministrativi a contenuto particolare, che il primo comma dell'art. 3 riferisce all'ambito delle competenze della Regione.

Del pari non potrebbe valere il richiamo al carattere innovativo della normazione posta dalla direttiva del Consiglio della CEE n. 77/780 e dalle norme statali di recepimento di tale direttiva (legge 5 marzo 1985, n. 74, e d.P.R. 27 giugno 1985, n. 350): carattere che - ad avviso dell'Avvocatura - potrebbe giustificare il ridimensionamento, se non addirittura l'assorbimento da parte dello Stato, delle competenze in materia creditizia assegnate alla Regione Trentino-Alto Adige dallo Statuto speciale. Al contrario, proprio la vicenda connessa all'attuazione della direttiva comunitaria n. 77/780 offre una precisa conferma del permanere delle competenze già riconosciute in questa materia, attraverso lo Statuto e le relative norme di attuazione, a questa Regione. Se da un lato, infatti, il carattere imprenditoriale dell'attività creditizia affermato (o, più esattamente, confermato) dalla direttiva comunitaria è tale da non incidere sui profili che qui interessano, attinenti al riparto delle competenze tra Stato e Regioni a speciale autonomia, dall'altro, va rilevato che proprio il legislatore nazionale si è preoccupato di far salva, in sede di recepimento della citata direttiva comunitaria, la competenza regionale, quando ha stabilito, nell'art. 14 del d.P.R. n. 350 del 1985, che le Regioni a statuto speciale, alle quali sono riconosciuti, in base alle norme di attuazione dei rispettivi statuti, poteri in materia creditizia "provvedono ad emanare .. norme di recepimento" della stessa direttiva, nei limiti dei principi fondamentali risultanti dalla legge n. 74 del 1985 e dal richiamato d.P.R. n. 350. Ed è proprio sulla base di questa disposizione che la Regione Trentino-Alto Adige, al fine di emanare la disciplina attuativa della direttiva n. 77/780, ha adottato la legge regionale 22 marzo 1987, n. 1, dove si dispone, tra l'altro, che le autorizzazioni all'esercizio dell'attività creditizia a favore degli enti di carattere regionale "sono rilasciate dalla Giunta regionale ai sensi delle lettere a) e b) dell'art. 3 del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 234" e "comunicate dalla Giunta regionale alla Commissione delle Comunità europee tramite la Banca d'Italia" (art. 2, secondo e terzo comma).

Esclusa, dunque - in relazione ai profili richiamati dalla difesa statale - la possibilità di conciliare la disciplina enunciata in sede di attuazione dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige dall'art. 3, primo comma, del d.P.R. n. 234 del 1977 con i poteri di autorizzazione, di approvazione e di controllo riferiti dalle norme impugnate esclusivamente al Ministro del tesoro ed alla Banca d'Italia, l'illegittimità delle norme denunciate - nell'ipotesi in cui le stesse dovessero ritenersi applicabili senza condizioni nell'ambito del territorio regionale - verrebbe, pertanto, a discendere come conseguenza naturale dalla posizione di preminenza propria della disciplina attuativa dello statuto speciale rispetto alla legge ordinaria.

3. - Una corretta lettura delle norme impugnate, nel contesto complessivo della disciplina formulata dalla legge n. 175 del 1991, conduce, peraltro, a escludere questa conseguenza: e ciò in considerazione, oltre che del particolare valore che va riconosciuto alle norme attuative dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, del principio di conservazione che induce ad adottare come preferenziale l'interpretazione suscettibile di preservare la validità della disciplina oggetto di contestazione.

Già in altre occasioni (v. di recente sentt. nn. 191 del 1991, 85 del 1990, 213 e 1133 del 1988) questa Corte ha avuto modo di affermare che l'assenza nelle leggi statali di un'espressa clausola di salvaguardia delle competenze legislative spettanti alle Regioni ad autonomia differenziata o alle Province autonome non preclude di giungere in via interpretativa allo stesso risultato, ogni qualvolta la volontà del legislatore nazionale di rispettare le speciali attribuzioni regionali o provinciali emerga con chiarezza e non si trovi contraddetta dalla presenza di disposizioni esplicitamente dirette a incidere su tali attribuzioni. Nella specie, sia dalle singole norme impugnate che dal contesto della legge n. 175 non è dato desumere la presenza di una esplicita volontà dello Stato diretta a sconfinare nella sfera delle attribuzioni spettanti in materia creditizia alla Regione Trentino-Alto Adige. Al contrario tale volontà può

ritenersi chiaramente esclusa, ove la disciplina posta dalla legge in esame venga interpretata con riferimento al quadro complessivo della normazione statale e regionale innanzi richiamata, adottata ai fini dell'attuazione della direttiva del Consiglio delle Comunità europee n. 77/780 (d.P.R. n. 350 del 1985 e legge regionale n. 1 del 1987).

La conclusione è, dunque, nel senso che le norme investite dal ricorso, pur in assenza di una esplicita clausola di salvaguardia delle competenze regionali, non hanno inteso incidere sui poteri spettanti in materia creditizia alla Regione Trentino-Alto Adige ai sensi dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione di cui al d.P.R. n. 234 del 1977, poteri che restano, pertanto, sotto ogni profilo, immutati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale sollevate, con il ricorso di cui in epigrafe, nei confronti degli artt. 2, secondo comma, 3, secondo e terzo comma, e 25, primo comma, della legge 6 giugno 1991, n. 175 (Revisione della normativa in materia di credito fondiario, edilizio e alle opere pubbliche), per violazione degli artt. 5, n. 3, e 16, primo comma, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e dell'art. 3, primo e terzo comma, del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 234.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 gennaio 1992.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 5 febbraio 1992.

Il cancelliere: DI PAOLA

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.