

La Corte costituzionale dichiara infondate talune questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento all'art. 1 d.l. 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 marzo 2015, n. 33, relativamente alla riforma del sistema delle banche popolari.

Corte costituzionale, sentenza 15 maggio 2018, n. 99 – Pres. Lattanzi, Red. de Pretis

Banca – Banche popolari – Trasformazione in s.p.a. – Decreto legge – Assenza dei presupposti di necessità ed urgenza – Questione infondata di costituzionalità

Banca – Banche popolari – Trasformazione in s.p.a. – Limitazione del diritto al rimborso delle azioni – Rispetto dei requisiti prudenziali – Questione infondata di costituzionalità

Banca – Banche popolari – Trasformazione in s.p.a. – Banca d'Italia – Definizioni delle condizioni tecniche – Delegificazione – Esclusione – Questione infondata di costituzionalità

E' infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, d.l. 24 gennaio 2015, n. 3, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2015, n. 33, sollevata in riferimento all'art. 77, comma 2, Cost. (1)

E' infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 d.l. 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 marzo 2015, n. 33, sollevata in riferimento agli artt. 41, 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848. (2)

E' infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 d.l. 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 marzo 2015, n. 33, sollevata in riferimento agli artt. 1, 3, 23, 42, 95 e 97 Cost. (3)

(1-3) I. - Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate da Cons. Stato, ordinanza, sez. VI, 15 dicembre 2016, n. 5277 (in *Società*, 2017, 145, con nota di LAMANDINI; *Dir. banc.*, 2017, I, 385, con nota di AMOROSINO; *Banca, borsa e titoli di credito*, 2017, II, 168, con nota di ROMANO, nonché oggetto della News US in data 3 gennaio 2017), con riguardo al disposto di cui all'art. 1 d.l. 24 gennaio 2015, n. 3 (Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti), convertito, con modificazioni, dalla l. 24 marzo 2015, n. 33, in riferimento agli artt. 1, 3, 23, 41, 42, 77, secondo comma, 95, 97 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la

salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

II. Le questioni di costituzionalità poste dal Consiglio di Stato, possono sintetizzarsi nei seguenti punti:

- a) contrasto dell'art. 1 d.l. 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 marzo 2015, n. 33, con l'art. 77, comma 2, Cost., in relazione alla evidente carenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza legittimanti il ricorso allo strumento decretale d'urgenza;
 - a1) in particolare, oltre a trattarsi di riforma sistematica ed ordinamentale, oggetto da tempo di dibattito in sede politica e dottrinale, il decreto-legge introdurrebbe norme in gran parte non auto-applicative che richiederebbero ulteriori misure attuative, demandate nella specie alla Banca d'Italia, in contrasto quindi con la previsione generale di cui all'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per la quale il decreto-legge deve contenere "*misure di immediata applicazione*";
- b) contrasto dell'art. 1 d.l. 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 marzo 2015, n. 33, con gli artt. 41, 42 e 117, comma 1, Cost., in relazione all'articolo 1 del Protocollo Addizionale n. 1 alla CEDU, nella parte in cui prevede che, disposta dall'assemblea della banca popolare la trasformazione in società per azioni secondo quanto previsto dal nuovo testo dell'art. 29, comma 2-ter, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, il diritto al rimborso delle azioni al socio che a fronte di tale trasformazione eserciti il recesso possa essere limitato (anche con la possibilità, quindi, di escluderlo *tout court*), e non, invece, soltanto differito entro limiti temporali predeterminati dalla legge e con previsione legale di un interesse corrispettivo;
 - b1) in particolare, la disposizione in esame comporterebbe una sostanziale espropriazione senza indennizzo, atteso che il socio viene posto nella alternativa tra accettare il nuovo *status* di socio "*ridimensionato*" per effetto della deliberata trasformazione in società per azioni (che comporta ad es. il venir meno della regola del voto capitario) e l'esercizio del diritto di recesso, a condizioni tuttavia penalizzanti, stante la possibile esclusione, totale o parziale, del diritto al rimborso della quota versata;
- c) contrasto dell'art. 1 d.l. 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 marzo 2015, n. 33, con gli artt. 1, 3, 95, 97, 23 e 42 Cost., nella parte in cui, comunque, attribuisce alla Banca d'Italia il potere di disciplinare le modalità di tale esclusione, nella misura in cui detto potere viene attribuito "*anche in deroga a norme di legge*", con conseguente attribuzione all'Istituto di vigilanza di un potere di

delegificazione in bianco, senza la previa e puntuale indicazione, da parte del legislatore, delle norme legislative che possano essere derogate e, altresì, in ambiti coperti da riserva di legge;

- c1) in particolare, non sarebbe possibile attribuire il potere di adottare regolamenti di delegificazione (con capacità, quindi, di derogare alle norme legislative) a soggetti diversi dal Governo e, segnatamente, alla Banca d'Italia, ovvero ad un soggetto estraneo ai soggetti deputati all'esercizio del potere normativo e privo di legittimazione democratica;

III. La Corte costituzionale ha dichiarato infondate tutte le questioni di legittimità costituzionale.

Quanto alla prima di esse ha osservato che:

- d) il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto legge, deve essere limitato ai casi di evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, comma 2, Cost., o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione; sotto tale profilo, le ragioni giustificative esposte nel preambolo del d.l. 24 gennaio 2015, n. 3, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2015, n. 33 - dove si fa riferimento alla straordinaria necessità e urgenza di avviare il processo di adeguamento del sistema bancario agli indirizzi europei - e le diffuse considerazioni svolte nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione - dove sono menzionate anche le forti sollecitazioni del Fondo monetario internazionale e dell'Organizzazione per lo sviluppo e la cooperazione economica a trasformare le banche popolari maggiori in società per azioni - che collegano le esigenze di rafforzamento patrimoniale, di competitività e di sicurezza delle banche popolari sia all'adeguamento del sistema bancario nazionale a indirizzi europei e di organismi internazionali, sia ai noti e deleteri effetti sull'erogazione creditizia della crisi economica e finanziaria in atto, escludono che si sia in presenza di evidente carenza del requisito della straordinaria necessità e urgenza di provvedere, così come escludono che la valutazione del requisito sia affetta da manifesta irragionevolezza o arbitrarietà;
- e) anche per quanto riguarda la natura di riforma di sistema della normativa impugnata, che ne impedirebbe l'adozione con decreto-legge, occorre richiamare le conclusioni a cui è pervenuta Corte costituzionale n. 287 del 2016, secondo cui la normativa in esame *«non presenta una portata così ampia da caratterizzarsi come vera e propria riforma del sistema bancario»*, poiché, *«[p]er quanto essa incida significativamente su un particolare tipo di azienda di credito, resta pur sempre un intervento settoriale e specifico, non assimilabile dunque a un atto definibile come riforma di sistema»*;

- f) del resto, la presenza, nel contesto della normativa introdotta, di talune disposizioni non auto-applicative, che richiedono per tale motivo norme di attuazione, non fa venir meno l'urgenza di avviare *ex lege* il processo di trasformazione delle banche popolari di maggiori dimensioni o di stabilire la regola generale sulla possibilità di prevedere limiti al rimborso delle azioni in caso di recesso del socio, con disposizioni destinate quindi a operare immediatamente;

In relazione alla seconda questione di legittimità sollevata, è stato ritenuto che:

- g) le regole prudenziali dell'Unione europea non lasciano al legislatore nazionale alcuna facoltà di scelta tra le due (presunte) "opzioni" della limitazione quantitativa del rimborso e del suo rinvio, ma gli impongono di attribuire all'ente creditizio la «capacità» di adottare sia l'una che l'altra misura come condizione perché le azioni possano essere considerate strumenti del capitale primario di classe 1;
- h) l'unica "opzione" concessa dalla normativa europea al legislatore nazionale riguarda la scelta, da operare nell'ambito dell'alternativa prevista dall'art. 29 del regolamento (UE) n. 575/2013, tra il rifiuto del rimborso delle azioni e la limitazione al rimborso stesso; rispetto a tale opzione, la norma censurata si conforma in effetti, secondo la Corte, al criterio del minimo mezzo – non prevedendo la possibilità del rifiuto e invece – introducendo lo strumento della limitazione del rimborso sulla base della situazione prudenziale della banca;
- i) l'art. 28, comma 2-*ter*, del d.lgs. 1 settembre 1993, n. 385, introdotto dall'art. 1 d.l. 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 marzo 2015, n. 33, impone la limitazione del diritto al rimborso delle azioni per assicurare il rispetto dei requisiti prudenziali applicabili alle banche popolari, ovvero, come si esprime la stessa disposizione, per assicurare «la computabilità delle azioni nel patrimonio di vigilanza di qualità primaria della banca» in conformità con la normativa europea in materia.
- j) letta sistematicamente e nella sua interezza, la disposizione prevede sì che il rimborso possa essere limitato dalla banca (alla quale le disposizioni nazionali devono garantire tale facoltà, con l'ampiezza descritta), ma solo se, nella misura e nello stretto tempo in cui ciò sia necessario per soddisfare le esigenze prudenziali; essa impone così agli amministratori il dovere di verificare periodicamente la situazione prudenziale della banca e la permanenza delle condizioni che hanno imposto l'adozione delle misure limitative del rimborso e di provvedere ove esse siano venute meno.
- k) più precisamente, nel caso di rinvio del rimborso, una volta che si sia accertato il venire meno degli elementi che hanno giustificato il differimento, il credito del recedente si deve considerare esigibile; la limitazione quantitativa, invece, deve condurre alla conservazione dei titoli non rimborsati in capo al recedente, che si

vedrà in questo modo reintegrato nel suo *status* e nel valore patrimoniale della partecipazione;

Quanto alla terza questione è stato osservato che:

- l) l'art. 1 d.l. 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 marzo 2015, n. 33, non attribuisce alla Banca d'Italia la facoltà di adottare una disciplina "sostitutiva" di quella già dettata dalla legge e neppure riconduce all'entrata in vigore della fonte secondaria la contemporanea cessazione di efficacia di disposizioni legislative delegificate;
- m) è, infatti, l'organo cui spetta ordinariamente l'esercizio della funzione legislativa che ha introdotto direttamente – e del tutto indipendentemente dall'entrata in vigore del provvedimento della Banca d'Italia – la regola che consente una limitazione del diritto al rimborso delle azioni, in deroga alla disciplina ordinaria che pure rimane in vigore;
- n) in tale quadro è la legge stessa che comporta l'introduzione di previsioni statutarie che, anche in deroga alle norme del codice civile, accordano agli organi amministrativi la facoltà di limitare il rimborso delle azioni del socio uscente e degli altri strumenti di capitale computabili nel capitale primario di classe 1; mentre alla Banca d'Italia è affidato soltanto il compito di definire le condizioni tecniche che consentono alla banca di rispettare i coefficienti patrimoniali minimi stabiliti dalla normativa prudenziale europea;
- o) né, del resto, sussiste alcuna violazione del principio di legalità sostanziale; nella definizione della disciplina del rimborso delle azioni dei soci recedenti, infatti, alla Banca d'Italia non spetta alcuna valutazione politico-discrezionale sugli interessi in gioco, il cui bilanciamento – in particolare quello fra l'interesse dei soci che intendono recedere e quello della stabilità del sistema bancario – è già definitivamente operato dalla legge;
- p) infine, lo stesso potere della Banca d'Italia di definire le modalità tecniche di limitazione del rimborso è fortemente circoscritto dai citati regolamenti europei (segnatamente dalle norme tecniche del regolamento delegato dell'UE n. 241/2014), che dettano condizioni stringenti per la computabilità degli strumenti di capitale delle banche nel capitale primario di classe 1.

IV. – Per completezza si segnala:

- q) sulla disciplina europea della crisi bancaria (*bail in*), Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 8 novembre 2016, C-41/15, *Dowling*, in *Foro it.*, 2017, IV, 191 con nota di RAGANELLI; grande sezione, 19 luglio 2016, causa C-526/14, *Kotnik*, in *Foro it.*, 2016, IV, 583; grande sezione, 20 settembre 2016, cause riunite da C-8/15 P a C-10/15 P, *Ledra Advertising Ltd.*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, II, 208,

con nota di BRONZINI; nonché da C-105/15 a C-109/15 P, *Mallis*, in *www.curia.europa.eu*; cfr. anche Cons. Stato, sez. VI, ordinanza 15 novembre 2016, n. 4712, (oggetto della News in data 21 novembre 2016) che ha rimesso alla Corte di giustizia dell'Unione europea una questione interpretativa relativa alla compatibilità con il principio di trasparenza, sancito dall'art. 15 del Trattato UE, dei limiti al diritto di accesso posti dalla normativa nazionale (ed europea) in materia di vigilanza bancaria in attuazione della disciplina del *bail in*; per una sintesi della disciplina europea e italiana del *bail in*, si veda, in dottrina, CARRIERO, *Salvataggi bancari e sacrificio di diritti: il bail-in*, in *Foro it.*, 2016, V, 147; in generale, si vedano gli approfonditi scritti di L. BARRA CARACCILO, *Euro e (o) democrazia costituzionale*, Roma, 2013; Id., *La Costituzione nella palude*, Reggio Emilia, 2015; V. POLI, *La Costituzione economica italiana: l'ultima speranza dopo il trattato di Maastricht*, in *Foro it.*, 2015, V, 175;

- r) sui requisiti di emanazione dei decreti legge, Corte cost., 21 dicembre 2016, n. 287, in *Società*, 2017, 140, con nota di LAMANDINI; *Banca, borsa e titoli di credito*, 2017, II, 167, con nota di ROMANO; 10 giugno 2016, n. 133, in *Foro amm.*, 2016, 1720; 6 maggio 2016, n. 94, in *Foro it.*, 2016, I, 1880; in particolare, con riferimento al requisito del necessario rispetto del contenuto dell'originario decreto-legge in sede di conversione si veda Corte cost., 15 luglio 2015, n. 154, in *Foro it.*, 2015, I, 2989, con nota di ROMBOLI; 9 luglio 2015, n. 145, in *Giur. costit.*, 2015, 1266, con nota di CONDEMI; 7 novembre 2014, n. 251, in *Foro it.*, 2015, I, 8, con nota di ROMBOLI; 4 luglio 2014, n. 191, *id.*, 2014, I, 2668;
- s) in materia di delegificazione, Corte cost., 6 giugno 2016, n. 130, in *Foro it.*, 2016, I, 3404; 19 dicembre 2012, n. 297, *id.*, 2013, I, 747; *Giur. costit.*, 2012, 4622, con nota di CANDIDO; *Regioni*, 2013, 443, con nota di VENTURI e CORVETTA; 7 giugno 2012, n. 149, in *Foro it.*, Rep. 2013, voce *Impiegato dello Stato*, n. 439; 22 luglio 2005, n. 303, in *Foro it.*, 2005, I, 2617.