

**La limitazione della competenza regionale  
– sempre più “stretta” tra vincoli europei e criterio della prevalenza –  
impatta sulla funzione sociale della cooperazione  
nel caso della trasformazione delle banche popolari in società per azioni**

di Michele Belletti \*  
(18 maggio 2017)

(in corso di pubblicazione in “*le Regioni*”, 2017)

1. Oggetto del giudizio della Corte costituzionale, sollevato dalla Regione Lombardia, in occasione della sentenza n. 287 del 2016 è una specifica previsione del decreto legge 24 gennaio 2015, n. 3, recante *Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti*, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2015, n. 33, laddove reca la disciplina di riforma delle banche popolari, prevedendo un limite di otto miliardi di euro all’attivo delle banche popolari e l’obbligo per le stesse, in caso di superamento di quel limite, di ridurre l’attivo o di deliberare la trasformazione in società per azioni.

La Regione lamenta soprattutto l’incidenza sulla competenza legislativa regionale concorrente in materia di “*casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale*”, e che, nel disporre una riforma di questa tipologia di banche, con forti ricadute sul territorio, il legislatore statale non avrebbe previsto forme di concertazione con le regioni<sup>1</sup>.

1.1. La Corte costituzionale, tenuto conto della *ratio* e della finalità dell’impianto normativo, ritiene che lo stesso debba essere ricondotto alle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato della “tutela del risparmio”, della “tutela della concorrenza” e dell’“ordinamento civile”, di cui all’art. 117 Cost., 2° comma, lett. e) e l)<sup>2</sup>. Il che non pare invero contestabile, ancorché, come si avrà cura di dettagliare oltre, è proprio il mutamento di natura giuridica dell’ente di credito che determina lo spostamento (inevitabile) dalla competenza regionale a quella statale.

---

<sup>1</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 287 del 2016, Punto n. 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>2</sup> Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 287 del 2016, Punto n. 2.1. del *Considerato in diritto*. Le disposizioni oggetto del giudizio, “innovando il modello organizzativo delle banche popolari per favorirne la stabilità e il rafforzamento patrimoniale, incidono sui modi di esercizio dell’attività bancaria e dunque (...) devono essere ricondotte per questo profilo nell’ambito della materia *tutela del risparmio*, essendo l’attività bancaria di intermediazione del credito uno strumento essenziale di impiego produttivo del risparmio”. A identiche finalità sono orientate “le disposizioni che mirano a garantire la stabilità del patrimonio (...) e un’elevata capacità di finanziamento”. Inoltre, la trasformazione in società per azioni delle banche popolari di maggiori dimensioni sarebbe diretta “a colmare un *deficit* di competitività derivante a questo tipo di aziende da alcuni elementi che ne caratterizzano lo statuto (...) costituenti un obiettivo ostacolo alla possibilità di acquisire il controllo societario e (...) accedere ai procedimenti di ricapitalizzazione delle banche popolari e di offerta del credito”.

Infatti, la Corte rileva che la norma disciplina un tipico istituto privatistico, “la forma giuridica delle società, dettando le condizioni per l’utilizzo della forma cooperativa da parte delle banche popolari”, cosicché, in quanto “incidente sul modulo organizzativo e sullo statuto societario di aziende di credito, la disciplina è dunque da ricondurre alla materia dell’ordinamento civile”<sup>3</sup>.

**1.2.** Ciò premesso, non stupisce certamente il fatto che venga esclusa in materia una competenza legislativa regionale; non sorprende nemmeno che si faccia ricorso all’oramai onnipresente criterio della “prevalenza”, ancorché, nel caso di specie, la questione ben si sarebbe prestata ad essere risolta con l’esclusivo ricorso alle sopracitate tre materie di competenza esclusiva statale. Ciò che invero sorprende è che la “prevalenza” diviene oramai una “super-prevalenza”, che pare costantemente poter ricorrere per il solo fatto che una delle materie alle quali plausibilmente si può ricondurre la disciplina sia di competenza esclusiva statale, e, soprattutto, che può incidere sulla totalità degli ambiti ove quella ricorre, così da escludere completamente, in quelle evenienze, una qualsiasi competenza regionale.

Il che si evince, in maniera anche fin troppo chiara, laddove si precisa che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, “materie di competenza statale esclusiva come quelle (...) della *tutela del risparmio*, della *tutela della concorrenza* e dell’*ordinamento civile*, assumono, per la loro natura trasversale, carattere prevalente (...) e possono influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano”<sup>4</sup>.

Ancor più nettamente, precisa la Consulta che, “in quanto riconducibili ad ambiti materiali di competenza esclusiva trasversale dello Stato, la norma impugnata è dunque espressione di attribuzioni statali destinate a prevalere anche sull’ipotetica e in ogni caso marginale competenza concorrente

---

<sup>3</sup> Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 287 del 2016, Punto n. 2.1. del *Considerato in diritto*. Si tratterebbe, precisa la Consulta, “di profili che attengono alla disciplina dei rapporti privati”, riservati allo Stato “in ragione dell’esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l’uniformità di trattamento, nell’intero territorio nazionale, dei rapporti civilistici tra soggetti che operano in regime privato”; cfr., inoltre, sentenza n. 97 del 2014 e sentenza n. 144 del 2016.

<sup>4</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 287 del 2016, *cit.* Non v’è dubbio che da un punto di vista formale la giurisprudenza sul “criterio della prevalenza” è sicuramente “costante”, come evidenziato dalla Corte costituzionale. Qualora tuttavia si faccia attenzione al contenuto delle pronunce, al dato sostanziale, non v’è dubbio che il “criterio della prevalenza” ha sempre più conosciuto un’autentica “torsione”, nel senso di clausola che costantemente nega la competenza regionale. La prima applicazione di quel criterio, nella sentenza n. 370 del 2003, in materia di asili nido, pare decisamente meno radicale e tesa semplicemente alla ricerca di un criterio di definizione dei conflitti competenziali non altrimenti risolvibili, e non già come clausola di prevalenza della competenza statale su quella regionale. A ciò si aggiunga che la Corte costituzionale ha, il più delle volte precisato che laddove non si possa ravvisare una “sicura prevalenza” di un complesso normativo rispetto ad altri, si deve ricorrere al principio di leale collaborazione. Ciò che, con una certa evidenza parrebbe potersi ravvisare nel caso di specie, per la forte incidenza sulla materia della competenza regionale “casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale”.

regionale”, in questo caso, in materia di aziende di credito di interesse regionale, “della quale dunque *inutiliter* la Regione ricorrente lamenta la lesione”<sup>5</sup>. Dal che, in sostanza, parrebbe evincersi che in evenienze del genere, la Regione non deve nemmeno provare a chiedere il rispetto dei propri ambiti di competenza.

L’ulteriore conseguenza della prevalenza delle attribuzioni statali sulla competenza concorrente regionale è la “legittimazione” della “mancata previsione di forme di concertazione con le regioni per l’attuazione dell’intervento”<sup>6</sup>.

Non v’è dubbio, infatti, che, vista comunque la sensibile incidenza che l’intervento normativo in questione determina sul sistema regionale, posto che le banche cooperative hanno un forte radicamento sul territorio e realizzano o finanziano a livello locale attività di interesse generale, considerato che in questo caso la materia *tutela del risparmio* intercetta comunque la materia *aziende di credito a carattere regionale*, non pare certo irragionevole la pretesa della ricorrente che le regioni, plausibilmente nelle forme della Conferenza Stato Regioni, dovessero essere consultate nella fase di formazione del decreto legge o di conversione dello stesso, quanto meno per stabilire il limite relativo agli utili, al superamento del quale viene meno la possibilità di conservare la forma cooperativa, salva la riduzione dello stesso, assumendo di conseguenza la irragionevolezza e non proporzionalità di quel medesimo limite<sup>7</sup>.

La Corte non si discosta invece dal criterio, di ordine formale, della “prevalenza”, rilevando che per l’esercizio delle relative competenze statali “non sono costituzionalmente necessarie forme di raccordo con le regioni”. Di conseguenza, sarebbe appropriato il criterio della “dimensione dell’attivo”, in quanto “indicatore attendibile della complessità di una banca”; così come, rientrerebbe nella discrezionalità del legislatore statale stabilire la soglia al superamento della quale scatta l’obbligo di trasformazione in società per azioni, salva la manifesta irragionevolezza della stessa, comunque non ravvisata dalla Corte nel caso di specie<sup>8</sup>.

La sostanza che pare emergere da queste rapide osservazioni è che il “criterio della prevalenza”, o meglio, le materie che di volta in volta vengono assunte come “prevalenti”, operano come delle vere e proprie *supremacy clause*, che “scardinano” la competenza regionale, anche laddove vi siano sicuri margini di intervento delle regioni e altrettanto sicuro impatto, anche economico, nonché sul sistema sociale, o socio-sanitario, delle stesse. Questo

---

<sup>5</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 287 del 2016, *cit.*

<sup>6</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 287 del 2016, *cit.* Tale prevalenza, precisa la Corte, “esclude che si versi in un’ipotesi di inestricabile intreccio di competenze statali e regionali, nella quale soltanto l’intervento del legislatore statale potrebbe ritenersi congruamente attuato mediante la previsione di adeguate forme di collaborazione con le regioni”.

<sup>7</sup> Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 287 del 2016, Punto n. 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>8</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 287 del 2016, *cit.*

“scardinamento” della competenza regionale opererebbe tuttavia in maniera “carsica”, non esplicitata, così da non poter di conseguenza nemmeno trovare un bilanciamento o una compensazione nei meccanismi cooperativi, o anche solo di consultazione, contemplati per le ipotesi “istituzionalizzate” – seppur in via giurisprudenziale – di surrogazione statale nella competenza regionale. Si pensi al caso dell’operatività della sussidiarietà verticale e all’obbligo dell’intesa con la regione interessata.

2. Il dato che interessa qui evidenziare è che l’impianto complessivo della disciplina oggetto di impugnazione parrebbe in sé, astrattamente considerato, assolutamente ragionevole, poiché, come la stessa ricorrente più volte riconosce, “la norma impugnata non persegue (...) lo scopo di ‘cancellare’ dal sistema bancario le banche popolari, ma si limita a disciplinare la forma giuridica di quelle, tra di esse, che hanno raggiunto dimensioni significative”<sup>9</sup>.

Ciononostante, non può sfuggire che il mutamento di forma giuridica, di natura, di quegli specifici istituti, che da banche popolari divengono società per azioni, non solo incide sulla competenza regionale, poiché, come sopra evidenziato, quegli istituti confluiscono nel cono di intervento di materie di competenza esclusiva statale – “ordinamento civile”, “tutela del risparmio” e “tutela della concorrenza” – ma soprattutto, incidendo sulla natura, incide sulla stessa funzione, che da funzione prevalentemente sociale diviene la funzione tipica dei soggetti che in regime di concorrenza esercitano sul mercato un’attività di impresa, ovvero, una funzione di realizzazione di ricavi.

Il che emerge chiaramente laddove la Regione ricorrente lamenta la violazione dell’art. 118, 4° comma, Cost., in combinato disposto con gli articoli 45 e 47 Cost., oltre che con gli artt. 2, 18 e 41 Cost.

L’art. 45 Cost. riconosce infatti una precisa “funzione sociale” alla cooperazione, che dunque “rientrerebbe tra le attività di interesse generale oggetto della previsione dell’art. 118, quarto comma, Cost.”. In forza infatti del principio di sussidiarietà orizzontale, lo Stato non potrebbe sottrarre tali attività alla cura degli enti indicati, tra i quali vi sono anche le Regioni. “Sicché, cancellando o limitando significativamente la cooperazione nel sistema bancario, il legislatore statale avrebbe illegittimamente sottratto alla cura delle Regioni un’attività che dovrebbe invece essere riservata ad esse perché ne favoriscano lo svolgimento attraverso l’autonoma iniziativa dei cittadini”<sup>10</sup>.

Analoghe considerazioni possono farsi con riferimento alla “tutela del risparmio”, di cui all’art. 47 Cost. In forza della destinazione degli utili delle banche popolari a iniziative di carattere socio-sanitario, scientifico e culturale si creerebbe, ad avviso della ricorrente, un collegamento con il principio di sussidiarietà orizzontale, poiché sarebbe possibile per Regioni ed enti locali

---

<sup>9</sup> Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 287 del 2016, Punto n. 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>10</sup> Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 287 del 2016, Punto n. 4 del *Considerato in diritto*.

“favorire iniziative dei cittadini per attività di interesse generale”. Mentre, con il venir meno del carattere mutualistico, “il legislatore statale avrebbe determinato lo “sradicamento” delle banche popolari dal territorio di riferimento, e avrebbe privato le regioni e gli enti locali di un fondamentale motore di sviluppo economico e sociale”<sup>11</sup>.

Più difficilmente riconducibile alla lesione di una competenza regionale, ma sicuramente riproponibile in un eventuale giudizio in via incidentale, è l’argomento dell’incidenza “sulla libertà contrattuale e di iniziativa economica”, di cui all’art. 41 Cost., dei piccoli azionisti, con particolare riguardo alla relativa “funzione sociale”; poiché, l’intervento legislativo “frusterebbe gli scopi solidaristici di coloro che si sono associati per perseguire legittime finalità mutualistiche”, ledendo così “il legittimo affidamento dei piccoli azionisti delle banche popolari nella stabilità della loro situazione giuridica”<sup>12</sup>.

Queste censure vengono, con ogni probabilità correttamente, ritenute inammissibili dalla Consulta poiché generiche; in quanto, “il riferimento alla promozione della cooperazione o di attività di interesse generale di carattere socio-sanitario, scientifico e culturale, che sarebbero favorite grazie agli utili destinati dalle banche popolari, non è evidentemente idoneo a rendere ragione del pregiudizio di specifiche attribuzioni regionali, che non può certo sostanzarsi nella mera affermazione di un interesse a ricevere una parte di tali utili”<sup>13</sup>.

Ciononostante, pare evidente che è proprio questa la debolezza, sotto un profilo sostanziale, del quadro normativo, che si preoccupa di incidere sul sistema bancario, ma non si premura delle ricadute concrete proprio sul legittimo affidamento di (spesso inconsapevoli) piccoli associati, azionisti, o, meglio sarebbe dire, risparmiatori. È indubbio che non può essere il ricorso in via di azione il mezzo tramite il quale veicolare queste esigenze sostanziali alla Corte costituzionale, ma è altrettanto indubbio che non si dovrà attendere molto per vedere quelle medesime esigenze veicolate nelle forme del giudizio in via incidentale, ove gli articoli 41 e 47 della Costituzione potrebbero risultare non essere stati presi in adeguata considerazione dal legislatore.

**3.** Le perplessità di ordine sostanziale nei confronti della disciplina oggetto di contestazione paiono in larga misura trovare conferma nella parte della pronuncia ove la Consulta respinge i dubbi di contrasto con l’art. 77 Cost., in combinato disposto con gli articoli 117 e 3 Cost., in quanto non parrebbero

---

<sup>11</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 287 del 2016, *cit.*

<sup>12</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 287 del 2016, *cit.*

<sup>13</sup> Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 287 del 2016, *cit.* La Corte giudica addirittura generiche, di oscuro significato e prive di motivazione “le censure che invocano il principio di sussidiarietà in relazione alla tutela della libertà di associazione e di iniziativa economica privata”; parla di “inadeguatezza degli argomenti” tesi a dimostrare il supposto legame tra il principio di sussidiarietà orizzontale e i molteplici e eterogenei valori costituzionali evocati.

sussistere, ad avviso della ricorrente, i presupposti che giustificano la decretazione d'urgenza, facendo di conseguenza emergere con evidenza l'ulteriore schiacciamento della competenza regionale operato in ragione dei vincoli europei. Con specifico riguardo alla ricaduta sul sistema delle competenze di questa eccezione, la Corte salva dall'inammissibilità il solo riferimento all'incidenza sulla materia "aziende di credito a carattere regionale", di cui al 3° comma dell'art. 117 Cost., ancorché poi respinge nel merito la relativa questione, poiché non ricorrerebbe la "evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza" e/o la "manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione"<sup>14</sup>.

Ciò che interessa evidenziare è il fatto che le ragioni di straordinaria necessità e urgenza vengono ravvisate nell'esigenza di avviare il "processo di adeguamento del sistema bancario agli indirizzi europei", nonché, nelle "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". Dunque, il decreto legge troverebbe primaria giustificazione (*rectius*, straordinaria giustificazione) nelle "esigenze di rafforzamento patrimoniale, di competitività e di sicurezza delle banche popolari", nell'adeguamento del sistema bancario nazionale a indirizzi europei e di organismi internazionali, oltre che nei "noti e deleteri effetti sull'erogazione creditizia della crisi economica e finanziaria"<sup>15</sup>.

Anche laddove la Consulta nega la violazione dei citati parametri rilevando che la disciplina in esame non presenterebbe "una portata così ampia da caratterizzarsi come vera e propria riforma del sistema bancario", configurandosi come un "intervento settoriale e specifico", ammette comunque che incide "significativamente su un particolare tipo di azienda di credito", ovvero, le banche popolari<sup>16</sup>.

Quanto, infine, alla lamentata eterogeneità del decreto legge, la Corte risponde – con tutta evidenza svelando le vere ragioni sottese all'impianto normativo – che quelle misure possono essere "ricondotte al comune obiettivo di sostegno dei finanziamenti alle imprese, ostacolati dalla straordinarietà della crisi economica e finanziaria in atto"<sup>17</sup>. A prescindere evidentemente dal fatto che il perseguimento di quella finalità – più o meno "imposta" dalle dinamiche di integrazione europea – impatti su posizioni sostanziali, soggettive e collettive di matrice sociale, contrasti con le esigenze di utilità sociale, salvaguardate e

---

<sup>14</sup> Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 287 del 2016, Punto n. 5 del *Considerato in diritto*. Con riguardo agli altri profili, la Corte rileva che la ricorrente non offre motivazione dell'incidenza della violazione dell'art. 77 Cost. sulle attribuzioni regionali, omettendo di indicare i parametri costituzionali rilevanti, limitandosi a prospettare interferenze "con vari temi di interesse regionale (welfare, cultura, sport), per il forte sostegno concesso dalle banche popolari alle politiche regionali nelle stesse materie", con conseguente genericità della censura.

<sup>15</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 287 del 2016, *cit.*

<sup>16</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 287 del 2016, *cit.*

<sup>17</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 287 del 2016, *cit.*

perseguite dalle banche popolari, impatti sensibilmente sulla funzione sociale dell'iniziativa economica legata a quella tipologia di impresa, frustrandone gli scopi solidaristici, senza peraltro attivare quelle dinamiche virtuose di liberalizzazione del mercato, esse stesse funzionali ad esigenze di utilità sociale<sup>18</sup>, è innegabile che si determini e si affermi una prevalenza nel "mercato" del credito di forti concentrazioni bancarie, funzionali alle dinamiche della globalizzazione, ma soprattutto funzionali alle esigenze di accentramento in capo all'Unione europea di poteri di regolazione, vigilanza e finanche di definizione delle situazioni di crisi bancaria<sup>19</sup>.

Il che dicasi, naturalmente, senza nemmeno considerare l'oramai quasi inesistente competenza regionale, sistematicamente "predata" dalla "voracità" delle clausole ampie ed eterogenee delle materie di competenza esclusiva statale, senza che la Corte costituzionale sia riuscita ad elaborare una stringente "dottrina" delle *supremacy clause*, che transiti, come negli Stati Uniti d'America, per le larghe competenze federali, in un contesto dove la Corte

---

<sup>18</sup> Secondo gli schemi evidenziati proprio dalla Consulta, in occasione della sentenza n. 200 del 2012, laddove ha evidenziato che "l'efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione, la quale condiziona l'agire degli operatori sul mercato". Ne deriva che "una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva – cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti (...) – genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale", mentre, "l'eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale" (punto 7.4. del *Considerato in diritto*). A commento della quale, cfr., F. SAIITO, *La Corte costituzionale, la tutela della concorrenza e il "principio generale della liberalizzazione" tra Stato e Regioni*, in *Rivista AIC*, n. 4 del 2012, 12/12/2012. Numerose pronunce si sono succedute a quella del 2012, con la comune caratteristica di tentare di concretizzare i principi già svolti dalla Consulta in occasione della sentenza n. 14 del 2004; così, cfr., per citare solo le prime, sentenza n. 299 del 2012, n. 8 e n. 46 del 2013. Non sono mancate critiche a questa giurisprudenza; cfr., V. ONIDA, *Quando la Corte smentisce se stessa*, in *Rivista AIC*, n. 1 del 2013, 15/03/2013.

<sup>19</sup> Ciò che pare evidente nel caso di specie è il fatto che il mutamento di natura giuridica delle banche popolari in società per azioni determina un contestuale mutamento della funzione prioritaria di quegli operatori, nel passaggio dal risparmio al credito. Con riferimento al risparmio è nota la mancanza di un'esplicita disciplina a livello di Unione europea, ancorché non manchi attenzione nei riguardi degli attori che operano in quel settore, i risparmiatori, come categoria del soggetto "consumatore". Con specifico riferimento al credito è invece evidente una centralizzazione soprattutto delle funzioni di vigilanza in capo all'Abe e alla Bce, posto che quel settore "garantisce il funzionamento degli altri settori economici" e che "la situazione di crisi ha suggerito di (porlo) sotto la direzione di un sistema di *governance* sovranazionale"; così, cfr., C. BUZZACCHI, *Risparmio, credito e moneta tra art. 47 Cost. e funzioni della Banca centrale europea: beni costituzionali che intersecano ordinamento della Repubblica e ordinamento dell'Unione*, in *Costituzionalismo.it*, Fascicolo 2 del 2016, pp. 75 ss., che rileva come emerga "complessivamente, un quadro di norme che ha gradualmente associato la disciplina del credito e quella del risparmio: che è passata da processi di mera armonizzazione legislativa a meccanismi di vigilanza e regolazione accentrati a livello europeo; che pone in secondo piano, evidentemente, la legislazione, la regolazione ed anche la vigilanza nazionale, ora rimesse prevalentemente alle istituzioni europee, con una centralità di ruolo indiscutibilmente ascrivibile alla Bce". È evidente che ci si può seriamente interrogare se queste dinamiche ricorrano anche nel caso di specie. In argomento, cfr., inoltre, G. DI PLINIO, *Il risparmio nella Costituzione economica europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3 del 2009, pp. 1236 ss.; G. CERRINA FERONI, *Verso il meccanismo unico di vigilanza sulle banche. Ruolo e prospettive dell'European Banking Authority (EBA)*, in *Federalismi.it*, n. 17 del 17/09/2014.

Suprema ha elaborato rigorose condizioni di operatività delle stesse<sup>20</sup>, con una competenza concorrente e residuale regionale che ha assunto caratteri quanto mai “elastici”<sup>21</sup>, anche in forza di una “prevalenza senza criterio”<sup>22</sup>, alla quale forse troppo di frequente la Consulta fa ricorso, con l’aggravio, nel caso di specie, di un oggettivo – e forse inevitabile – schiacciamento della competenza regionale in conseguenza dei vincoli europei.

**3.1.** Del resto, la conferma che la principale preoccupazione del legislatore fosse il corretto funzionamento del mercato mobiliare e del credito, come tale sicuramente prevalente su istanze di garanzia delle competenze regionali e su esigenze e finalità di ordine sociale, si poteva desumere dalla prima constatazione di merito della Consulta, laddove rileva che “la scelta del legislatore statale di assumere la soglia dell’attivo di otto miliardi di euro come indice della dimensione della banca popolare è coerente con lo scopo della novella di riservare il modello cooperativo solo alle aziende di credito di piccola dimensione, sul presupposto che esso non sia adeguato alle caratteristiche di banche popolari di grandi dimensioni, anche quotate in mercati regolamentati”<sup>23</sup>. Ancorché, non si possa certo trascurare, precisa la Corte, l’anomalia del sistema bancario italiano, ove talvolta la forma cooperativa rischia di essere “un mero schermo della natura sostanzialmente lucrativa dell’impresa”, non corrispondendo “alla sostanza della mutualità”<sup>24</sup>.

Ne deriva che, con ogni probabilità, la ragionevolezza dell’impianto normativo si salva laddove non è contemplato un automatico mutamento della natura giuridica al superamento del limite di otto miliardi di attivo, ma questo interviene soltanto se entro un anno l’attivo non sia stato ridotto al di sotto del detto limite. Inoltre, il legislatore statale avrebbe inteso con questa riforma “favorire l’accesso delle banche popolari di maggiori dimensioni al mercato dei

---

<sup>20</sup> È il caso, a mero titolo esemplificativo, della *commerce clause*, ovvero, di una competenza federale “riletta” dalla giurisprudenza della Corte Suprema in funzione della salvaguardia di istanze unitarie. In argomento, cfr., C. BOLOGNA, *Stato federale e “national interest”*. *Le istanze unitarie nell’esperienza statunitense*, Bologna, 2010, in particolare, alle pp. 143-214.

<sup>21</sup> Le tendenze “recessive” della competenza residuale, determinate dalla giurisprudenza costituzionale erano già state evidenziate da S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, n. 2-3 del 2011, pp. 341 ss.; tendenze che più di recente hanno trovato conferma, come evidenziato in ID., *Argomentare e “centralizzare”*: patterns (giurisprudenziali) in tema di competenza residuale e spinte (legislative) verso il regionalismo duale, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 2 del 2016, 8 giugno 2016.

<sup>22</sup> Secondo la condivisibile osservazione di R. BIN, *Prevalenza senza criterio*, in *Le Regioni*, n. 3-4 del 2009, pp. 618 ss., a commento della pronuncia n. 411 del 2008, il quale ravvisa nella giurisprudenza costituzionale una vera e propria svolta, evidentemente ricentralizzatrice, che ha come perno proprio il “criterio della prevalenza”. Svolta che se non raggiunge il suo apice con la pronuncia qui in commento, sicuramente si avvicina al momento più acuto di limitazione della competenza regionale.

<sup>23</sup> Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 287 del 2016, Punto n. 2.1. del *Considerato in diritto*.

<sup>24</sup> Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 287 del 2016, *cit*.



capitali, la contendibilità dei loro assetti proprietari, il ricambio delle compagini sociali e degli organi amministrativi”<sup>25</sup>.

Il che dovrebbe garantire il miglior funzionamento e la maggiore competitività di quelle banche nel mercato, oltre al loro rafforzamento patrimoniale, con auspicabili ricadute positive sugli operatori del settore e sui risparmiatori<sup>26</sup>, soprattutto considerando che interventi di questo tipo si sostanzierebbero in “misure di promozione della competizione tra imprese attraverso l’eliminazione di limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale”, tese a creare una concorrenza “nel mercato”<sup>27</sup>.

\* Professore Ordinario di Diritto Costituzionale presso il Dipartimento di Sociologia e Diritto dell’Economia dell’Università degli Studi di Bologna

Forum di Quaderni Costituzionali

---

<sup>25</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 287 del 2016, *cit.*

<sup>26</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 287 del 2016, *cit.*

<sup>27</sup> Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 287 del 2016, *cit.* Come tali riconducibili alla competenza esclusiva statale in materia di “tutela della concorrenza”; cfr., sentenze n. 97 del 2014, n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010.