

Sentenza: n. 52 del 19 febbraio 2010

Materia: Finanza pubblica

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117 e 119 Cost.

Ricorrente: Regioni Veneto e Calabria

Oggetto: art. 62, commi 01, 1, 2 e 3 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e dell'art. 3 della legge 22 dicembre 2008, n. 203 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2009)

Esito: infondatezza dei ricorsi

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

La Corte con la pronuncia in oggetto riunisce tre distinti giudizi promossi dalle regioni Veneto e Calabria avverso l'art. 62 del d.l. 112/08 (convertito con modificazioni dalla legge 113/08) il quale detta una disciplina volta a contenere l'uso degli strumenti finanziari derivati da parte delle Regioni e degli enti locali, in modo da contenerne l'indebitamento.

A seguito di rinuncia del ricorso presentata dalla Regione Veneto, l'esame della Corte prosegue unicamente per le questioni proposte in due momenti separati dalla regione Calabria. Infatti, successivamente alla presentazione del primo ricorso da parte della stessa regione, è intervenuta la legge 22 dicembre 2008, n. 203 la quale con l'art. 3 ha sostituito il testo dell'impugnato art. 62 apportandovi alcune modifiche. Avverso il suddetto art. 3, dunque avverso il nuovo testo del citato art. 62, la regione Calabria ha proposto una seconda impugnazione deducendo la violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost.

Al riguardo occorre, innanzitutto, richiamare il contenuto delle norme impuginate, allo scopo di valutarle nel quadro legislativo in cui esse si collocano e di stabilire l'ambito materiale che viene in rilievo agli effetti del riparto costituzionale delle competenze legislative di cui all'art. 117 della Costituzione.

L'art. 62 del d.l. n. 112 del 2008, novellato dalla legge n. 203 del 2008, reca una duplice disciplina normativa: la prima a regime e la seconda transitoria.

La prima è contenuta nel comma 3, il quale prevede che «il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite la Banca d'Italia e la Commissione nazionale per le società e la borsa, con uno o più regolamenti da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, d'intesa, per i profili d'interesse regionale, con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, individua la tipologia dei contratti relativi agli strumenti finanziari derivati» previsti all'art.

1, comma 3, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52) che le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali «possono concludere, e indica le componenti derivate, implicite o esplicite, che gli stessi enti hanno facoltà di prevedere nei contratti di finanziamento». Il comma in esame stabilisce, inoltre, che «al fine di assicurare la massima trasparenza dei contratti relativi agli strumenti finanziari derivati nonché delle clausole relative alle predette componenti derivate, il medesimo regolamento individua altresì le informazioni, rese in lingua italiana, che gli stessi devono contenere».

Con la norma transitoria, contenuta nel comma 6 dello stesso art. 62, il legislatore ha disposto che ai predetti enti «è fatto divieto di stipulare», fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 3, e comunque per il periodo minimo di un anno, «contratti relativi agli strumenti finanziari derivati». Il secondo inciso dello stesso comma puntualizza che «resta ferma la possibilità di ristrutturare il contratto derivato a seguito di modifica della passività alla quale il medesimo contratto derivato è riferito, con la finalità di mantenere la corrispondenza tra la passività rinegoziata e la collegata operazione di copertura».

Ciò premesso, la Corte procede ad individuare gli ambiti materiali cui ricondurre le norme appena esaminate, giungendo alla conclusione che la disciplina dei derivati finanziari si collochi alla confluenza di un insieme di materie, vale a dire quelle relative ai **mercati finanziari, all'ordinamento civile e al coordinamento della finanza pubblica**: le prime due di competenza esclusiva dello stato e l'ultima di competenza concorrente. In questi casi di intreccio di competenze diverse, la giurisprudenza costituzionale, mancando un meccanismo di composizione delle interferenze previsto dalla Costituzione, utilizza normalmente il criterio della **prevalenza**, il quale presuppone l'inquadramento nell'ambito materiale cui è riconducibile il nucleo essenziale delle norme censurate (da ultimo, sentenza n. 339 del 2009).

Applicando tale criterio per la risoluzione della presente controversia deve rilevarsi, alla luce di quanto sin qui esposto, come la finalità principale della normativa statale in esame sia rappresentata dalla tutela del risparmio e dei mercati finanziari, nonché dalla disciplina di rapporti privatistici e dei connessi rimedi azionabili in caso di violazione delle disposizioni disciplinatrici del settore.

In altri termini, la peculiarità del contenuto della tipologia contrattuale in esame impone, in questo caso, di risolvere il concorso delle plurime competenze legislative riconducibili alle elencazioni contenute nel secondo e terzo comma dell'art. 117 Cost. mediante l'inquadramento della normativa censurata in via prevalente nelle materie dei mercati finanziari e dell'ordinamento civile, di esclusiva spettanza del potere legislativo

Per questo la Corte respinge la censura di illegittimità della ricorrente, affermando la piena legittimità dell'intervento legislativo statale che si è mosso all'interno della propria competenza legislativa esclusiva.

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, la Corte respinge la ulteriore censura formulata dalla ricorrente in relazione all'art. 117 Cost., nei confronti della disciplina transitoria contenuta nel comma 6 del novellato art. 62.

Detto comma, come si è prima precisato, dispone che «agli enti» di cui al comma 2 (vale a dire alle Regioni, alle Province autonome e agli enti locali) è fatto divieto di stipulare, fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 3, e comunque per il periodo minimo di un anno decorrente dalla data di entrata in vigore del presente decreto, contratti relativi agli strumenti finanziari derivati; ferma restando la possibilità di ristrutturare il contratto derivato.

La suindicata norma di divieto temporaneo per gli enti in questione trova comunque la sua giustificazione nella necessità di impedire che, mediante la stipulazione di contratti fortemente aleatori, le finanze degli enti stessi siano sottoposte a esposizioni debitorie anche molto gravose. E, come si è innanzi rilevato, la stessa possibilità di rinegoziazione dei contratti già stipulati non è priva di rischi per la finanza regionale e locale.

Anche la configurata violazione dell'art. 119 Cost. da parte dell'art. 62 del d.l. 122/08 viene ritenuta priva di fondamento, in quanto non risulta sostenibile che tale disposizione preluderebbe in radice una possibilità di indebitamento il cui utilizzo l'art. 119 si limita a circoscrivere unicamente per il finanziamento delle spese di investimento.

La corte ha già avuto modo di chiarire che le nozioni di «indebitamento» e di «investimento» non possono essere determinate a priori in modo assolutamente univoco (sentenza n. 425 del 2004).

Spetta, dunque, allo Stato, con determinazione non manifestamente irragionevole, definire, in relazione ai diversi contesti che possono venire in rilievo, il significato delle espressioni in esame.

Nella fattispecie ora in esame, il legislatore, con il divieto, sia pure temporaneo, di stipulare contratti aventi ad oggetto strumenti finanziari derivati, ha evidentemente ritenuto che tale attività, potendo avere natura altamente rischiosa, dato il suo carattere intrinsecamente aleatorio, non possa essere qualificata quale attività di investimento. Non si presenta, dunque, manifestamente irragionevole la scelta di vietare, tra l'altro in via transitoria, il ricorso a tali tipologie di negoziazione avente carattere di oggettiva pericolosità per l'equilibrio della finanza regionale e locale.

Per i motivi sin qui esposti, la Corte ritiene che entrambe le questioni di costituzionalità sollevate dalla ricorrente non siano fondate