

Sentenza: 20 dicembre 2007 n. 438

Materia: fondazioni bancarie

Limiti violati: artt. 5, numero 3, 11 e 16 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 234; legge regionale 17 aprile 2003, n. 3; art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; principio di leale collaborazione

Giudizio: conflitto di attribuzione fra enti

Ricorrente: Provincia autonoma di Bolzano

Oggetto: nota del Ministero dell'economia e delle finanze del 25 gennaio 2005, con cui sono approvate, con precisazioni, talune modifiche allo statuto della Fondazione Cassa di risparmio di Bolzano

Esito: infondatezza del ricorso

Estensore nota: Cesare Belmonte

La Provincia di Bolzano propone conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione alla nota del Ministero dell'economia e delle finanze del 25 gennaio 2005, che approvava alcune modifiche apportate allo statuto della Fondazione Cassa di risparmio di Bolzano dall'organo di indirizzo della Fondazione medesima, precisando al contempo che il prescritto aumento della compagine sociale non dovesse comportare un aumento dei costi a carico dell'ente.

Le modifiche erano state comunicate dall'organo di indirizzo alla Provincia per l'approvazione; inoltre, sia la Fondazione che la Provincia avevano chiesto al Ministero di esprimere apposito parere.

La nota viola, secondo la ricorrente, gli artt. 5, numero 3, 11 e 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige di cui al d.p.r. 670/1972.

Lo statuto speciale attribuisce alla Regione la potestà legislativa e amministrativa in tema di ordinamento degli enti di credito fondiario e agrario, delle Casse di risparmio e delle Casse rurali, nonché delle aziende di credito a carattere regionale; riconosce alle Province la competenza per l'autorizzazione all'apertura di sportelli bancari degli enti creditizi a carattere locale, provinciale e regionale; demanda alle stesse Province la nomina del presidente e del vicepresidente delle Casse di risparmio.

Inoltre, la normativa di attuazione statutaria specifica le attribuzioni spettanti alla Regione nel settore assegnando fra l'altro alla stessa (art. 3,

comma 1, lettera d del d.p.r. 234/1977) la competenza per l'approvazione delle modifiche agli statuti degli enti creditizi regionali.

La legge regionale 17 aprile 2003, n. 3 ha a sua volta delegato alle due Province le funzioni amministrative nella materia *de qua*.

Da tale complesso normativo discenderebbe dunque la competenza provinciale all'approvazione delle modifiche statutarie della Fondazione in oggetto.

Siffatta competenza, continua la ricorrente, non è messa in discussione dal decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, che introduce una nuova disciplina civilistica e fiscale delle fondazioni bancarie qualificando le stesse come persone giuridiche private senza fini di lucro; ma facendo un'eccezione per quelle operanti prevalentemente nelle Regioni speciali, che mantengono intatta la natura di enti creditizi.

Inoltre, la modifica statutaria volta all'elevazione del numero dei soci della Fondazione incide sulla competenza provinciale alla nomina del presidente e del vicepresidente delle Casse di risparmio.

Non solo, la nota ministeriale viola anche la clausola di salvaguardia dettata per le autonomie speciali dall'art. 10 della l. cost. 3/2001, grazie alla quale le competenze regionali e provinciali in tema di ordinamento creditizio previste dallo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige non possono ritenersi scalfite dall'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost., che attribuisce allo Stato una potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile.

Si lamenta infine anche la violazione del principio di leale collaborazione, giacché il Ministero aveva indirizzato la nota alla sola Fondazione, scavalcando la Provincia medesima.

La difesa erariale osserva che ai sensi dell'art. 5 dello statuto speciale la Regione Trentino-Alto Adige vanta in tema di credito locale e in particolare in tema di Casse di risparmio una potestà legislativa di tipo concorrente, e dunque un genere di potestà che per il combinato disposto degli artt. 4 e 5 della fonte statutaria è soggetta non solo all'osservanza dei principi generali della legislazione statale, ma anche al rispetto dei limiti propri della potestà legislativa esclusiva regionale, fra i quali rientra quello delle norme fondamentali di riforma economico-sociale adottate dallo Stato.

In tale contesto, le previsioni del d.lgs. 153/1999 si qualificano senz'altro come norme fondamentali di riforma economico-sociale, cui la stessa Regione è tenuta ad uniformarsi.

E poiché è inibito alle fondazioni bancarie di svolgere funzioni di tipo creditizio, le competenze vantate dalla ricorrente in materia di ordinamento delle aziende di credito, comprese quelle in tema di approvazione delle modifiche statutarie, non possono riguardare la Fondazione oggetto del contendere.

Per conseguenza, nessuna lesione delle competenze statutarie regionali e provinciali è ravvisabile nell'atto impugnato, neanche con riferimento all'art. 10 della l. cost. 3/2001, derivando la competenza statale non dalla modifica dell'assetto costituzionale ma dalla corretta interpretazione delle norme contenute nello statuto speciale.

Ciò posto, la Corte rileva in primo luogo che il settore degli istituti di credito di diritto pubblico, ivi comprese le Casse di risparmio, è stato interessato ad un profondo processo di ristrutturazione del sistema.

Con una prima riforma, per ragioni di maggiore trasparenza del mercato del credito e per un adeguamento del sistema bancario alla concorrenza europea, si è disposta la separazione delle aziende di credito gestite dalle Casse di risparmio dagli enti in cui erano incorporate. Questi ultimi avrebbero continuato a svolgere attività di interesse pubblico e di utilità sociale mentre le società risultanti dallo scorporo avrebbero esercitato le attività creditizie loro conferite.

L'evoluzione normativa è proseguita con la legge di delega 23 dicembre 1998, n. 461 e col conseguente d.lgs. 153/1999, che hanno completato la separazione tra le fondazioni e le società bancarie conferite.

Questo processo di ristrutturazione del settore degli istituti di credito di diritto pubblico è stato segnato da fasi non omogenee anche per quanto riguarda i principi fondamentali che si venivano ad affermare.

Nella prima fase lo scorporo dagli enti pubblici creditizi dell'azienda bancaria e il conferimento di quest'ultima in una società per azioni non mutava la natura pubblica dell'ente conferente che assumeva altresì la veste di holding sostanziale del gruppo creditizio.

Si è poi avuto il periodo transitorio, conclusosi nel 2005, delle operazioni di ristrutturazione bancaria, nel corso del quale gli enti conferenti hanno mantenuto solo in via provvisoria la qualificazione di enti creditizi.

Spiega oggi dunque pienamente i suoi effetti l'art. 2 del d.lgs. 153/1999, nel quale è fissato un nuovo principio fondamentale, che ha spezzato ogni vincolo genetico e funzionale tra enti conferenti e società bancarie trasformando la natura giuridica dell'ente pubblico conferente in quella di persona giuridica privata senza fine di lucro, *della cui natura il controllo della società bancaria, o anche solo la partecipazione al suo capitale, non è più elemento caratterizzante.*

L'innovazione legislativa comporta che le fondazioni bancarie non rientrano più nell'ambito della materia del credito, ma in quella dell'ordinamento civile, comprensiva della disciplina delle persone giuridiche di diritto privato, che l'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost. assegna alla potestà legislativa esclusiva statale.

Questa attrazione delle fondazioni bancarie nell'ambito dell'ordinamento civile è avvenuta a seguito di una revisione normativa avente i caratteri di

una riforma economico-sociale; riforma economico-sociale che ha determinato, in virtù di quanto contemplato dallo stesso statuto speciale, un limite assoluto all'esercizio della potestà legislativa e amministrativa, regionale e provinciale, nella materia *de qua*.

Né ha rilievo la circostanza che l'art. 25 del d.lgs. 153/1999 detti una particolare disciplina nei confronti delle fondazioni con sedi operative collocate prevalentemente in Regioni a statuto speciale. La possibilità da parte di queste fondazioni di detenere partecipazioni di controllo nelle società creditizie conferitarie, se vale a rendere inapplicabile a questi soggetti il limite cronologico oltre il quale è inibito in via generale alle fondazioni di detenere partecipazioni di controllo, non ne modifica la natura di persone giuridiche private, come tali rientranti nell'ordinamento civile.

La Corte osserva fra l'altro che la Regione non solo ha provveduto a dare attuazione alle previsioni della l. 461/1998 e del d.lgs. 153/1999 provvedendo a scorporare dalla preesistente Cassa di risparmio di Bolzano la Cassa di risparmio di Bolzano s.p.a. e la Fondazione Cassa di risparmio di Bolzano, ma ha anche previsto che tale insieme di disposizioni legislative fosse posto a base del vigente statuto della suddetta Fondazione.

La censura relativa alla violazione dell'art. 10 della l. cost. 3/2001 è a sua volta infondata sia perché la Provincia autonoma non può desumere da questa norma un ampliamento delle sue forme di autonomia, sia perché lo Stato non fonda sulla stessa le sue attribuzioni.

Inoltre, non vi è stata alcuna violazione del principio di leale collaborazione, poiché si verte in una materia riservata alla competenza esclusiva statale, e poiché lo Stato ha esercitato sulla Fondazione un potere di vigilanza espressamente riconosciutogli dall'attuale normativa di settore.

Il ricorso in oggetto è pertanto infondato.