



DIBATTITI	CRONACHE	DOSSIER	MATERIALI	NOVITÀ EDITORIALI	APPUNTAMENTI
-----------	----------	---------	-----------	-------------------	--------------

Home :: Cronache

La Corte Costituzionale "disegna" le nuove fondazioni bancarie

di Cesare Pagotto - pagotto@libero.it.

(dottorando di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate nell'Università di Roma "La Sapienza")

Accade in questo periodo di forte dibattito sulle strutture dello Stato che la Corte Costituzionale sia chiamata a svolgere un ruolo di grande rilevanza, fornendo un giudizio proprio sulle questioni al centro dell'arena istituzionale. Questo è anche il caso delle fondazioni bancarie (*rectius* fondazioni di origine bancaria), prigioniere dello scontro in atto da mesi tra le aspirazioni di regolamentazione del Ministero dell'Economia e le spinte verso l'autodeterminazione provenienti dalle stesse fondazioni e, talvolta, anche dagli Enti locali. Degli importanti punti fissi in questo incerto quadro normativo sono stati posti dalla recente sentenza n. 301/2003.

Il giudizio di legittimità costituzionale si è originato da una molteplicità di ordinanze di remissione del T.A.R. Lazio, nelle quali si prospettava un dubbio di costituzionalità relativamente a disposizioni di recente emanazione, le quali affermavano fortemente il ruolo di controllo del Governo e degli enti locali sulle fondazioni e circoscrivevano, da un punto di vista finalistico e materiale, l'attività delle fondazioni. Nel giudizio sono intervenute diverse importanti fondazioni bancarie italiane, rappresentando l'interesse della categoria ad un'ampia autonomia.

Per dare un primo quadro dei nodi centrali affrontati dalla decisione è necessario schematizzare brevemente le questioni:

1. «Settori ammessi» e «settori rilevanti» (art. 11, commi 1, 2, 3, legge 448/2001 e art. 7, comma 1, lettera *aa*, punto 2, legge 166/2002) – La prima censura mossa dal T.A.R. riguarda alcune disposizioni che delineano gli ambiti materiali nei quali le fondazioni possono svolgere la loro attività (ad es.

pubblica istruzione, sicurezza, lavori pubblici), denominandoli "settori ammessi", e che apportano altresì la nozione di "settori rilevanti", ossia di quegli ambiti di intervento che le fondazioni possono scegliere per i propri concreti interventi, in numero massimo di tre, variabili ogni tre anni. La previsione sarebbe in contrasto con i principi di uguaglianza (art. 3 Cost.) e di sussidiarietà (artt. 117 e 118), configurando un'ingerenza fin nel contenuto dell'attività delle fondazioni da parte dello Stato centrale e vanificando lo status privatistico conferito nel 1998 alle fondazioni e già confermato dalla Corte nella sentenza precedente a quella in parola (n. 300/2003),

La Corte ha, invece, ritenuto che la previsione delle due categorie non rappresenti un atto di coazione nei confronti della fondazioni, quanto piuttosto un utile tentativo di indirizzarne l'attività verso settori di effettiva pubblica utilità, non determinando con ciò alcuna subordinazione al potere statale ma una garanzia di effettività della cura di interessi pubblici.

2. Facoltà di apportare modifiche ai «settori» (art. 11, comma 1, ultimo periodo, l. 448/2001) – Accanto alla prima definizione dei "settori", la Legge finanziaria 2002 conferisce la possibilità di una loro modifica ad un'Autorità di vigilanza presso il Ministero, le cui decisioni vengono poi emanate con Decreto Ministeriale.

La Corte ritiene illegittima questa previsione, perché, per mezzo di essa, una mera deliberazione della Autorità può modificare la legge nel senso desiderato, violando la competenza legislativa del Parlamento (art. 70 Cost.) ed introducendo surrettiziamente una nuova forma di delegificazione, non sussistendo peraltro i requisiti previsti per i cd. "regolamenti di delegificazione" (art. 17, comma 2, l. 400/1988).

3. Maggioranza direttiva agli enti pubblici(art. 11, comma 4, l. 448/2001) – La questione ritenuta più scottante nella controversia attiene ad una norma che prevede la necessità che gli organi direttivi delle fondazioni siano composti in ragione «*prevalente e qualificata*» da rappresentanti degli enti pubblici, diversi dallo Stato, descritti nell'art. 114 Cost. (Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni).

La Corte riconosce come sia innegabile il legame storico tra le fondazioni bancarie e le PP.AA. locali.

D'altronde, però, giudica irragionevole il privilegio accordato agli organi ex art. 114 Cost. rispetto agli altri enti esponenziali delle comunità locali. La norma deve considerarsi pertanto incostituzionale, secondo la Corte, nella parte in cui esclude dal nucleo di controllo tutti gli enti, siano essi pubblici o privati, che si possano considerare comunque «*espressivi delle realtà locali*».

4. Incompatibilità tra incarichi presso le fondazioni ed altre funzioni nel settore bancario, finanziario, assicurativo(art. 11, comma 7, l. 448/2001) – Una ulteriore disposizione prevede l'incompatibilità tra le funzioni di direzione o controllo all'interno di fondazioni bancarie ed altri incarichi analoghi, nella banca controllata o già controllata dalla fondazione o in altre società dei settori bancario, finanziario od assicurativo.

L'ordinanza del T.A.R. Lazio lamentava qui l'irragionevole estensione del regime di incompatibilità, che diveniva in tal senso incompatibile con i principî fondamentali sulla libertà delle persone fisiche (artt. 2, 18 e 22 Cost.).

La Consulta in questo caso non demolisce ma, invece, opera di cesello, e propone una lettura adeguatrice della previsione di legge a Costituzione. Sostengono i giudici, infatti, che sia necessario interpretare l'incompatibilità, al di là del dato letterale, come limitata comunque al gruppo societario facente capo all'impresa conferitaria della fondazione, cosicché l'incompatibilità varrebbe per tutte le società operanti nei settori citati in «*rapporto di partecipazione azionaria o di controllo con la banca conferitaria*», rimanendo pertanto dirigenti e titolari di cariche elettive delle fondazioni liberi di prestare la loro opera in società a carattere finanziario ma che nulla abbiano a che fare con la fondazione.

5. Controllo di una azienda bancaria da parte di più fondazioni (art. 11, comma 10, l. 448/2001) – Un quinto profilo contestato attiene alla nozione di banca controllata da fondazione. Secondo la norma impugnata si considera "controllata" anche l'azienda bancaria la cui maggioranza sia divisa tra diverse fondazioni. Il T.A.R., ritenendo che- in mancanza di specificazioni- l'idea di controllo debba riferirsi al mero possesso azionario rilevante- dubita della costituzionalità della previsione, poiché presumerebbe, senza facoltà di prova contraria, la sussistenza di accordo o l'omogeneità di volontà tra le fondazioni azioniste, violando con ciò gli artt. 2, 3,

18 e 41 Cost.

La Corte rigetta la prospettazione della questione proposta nell'ordinanza di rimessione, affermando che la nozione di "controllo" debba intendersi come riferita non al semplice possesso di quote azionarie, ma alla concreta volontà di esercitare atti di indirizzo in comune. In tal senso per parlare di controllo congiunto, con le conseguenze di cui all'art. 6, d. lgs. 153/99, dovrà sussistere un patto di sindacato o qualunque altro strumento atto a consolidare in via stabile le volontà dei diversi azionisti dell'azienda bancaria.

6. Decadenza dei vertici delle fondazioni a seguito dell'adeguamento degli statuti (art. 11, comma 14, l. 448/2001) – La Finanziaria 2002 prevede che, nell'ambito dell'adeguamento degli statuti delle fondazioni alle nuove norme, si determini automaticamente la decadenza degli organi direttivi in carica, con una loro semplice *prorogatio* per atti di ordinaria amministrazione fino a nuova nomina.

Qui non si prospetta alcuna specifica antinomia costituzionale, ma si paventa una incostituzionalità collegata a quella delle norme precedentemente censurate (ragione per cui l'Avvocatura dello Stato insisteva per l'inammissibilità della domanda, mancando l'indicazione del parametro costituzionale).

La Corte ritiene la decadenza automatica dei vertici delle fondazioni non affatto irragionevole, trovando essa ragione nel mutamento strutturale notevole apportato dalla nuova disciplina e che opportunamente trova un riflesso nel ricambio degli organi di vertice.

7. Poteri di indirizzo dell'Autorità di vigilanza (art. 4, comma 1, lett. g, e art. 10, comma 3, lett. e, d. lgs. 153/1999) – Il decreto delegato di attuazione è sospettato, nell'ordinanza di rimessione, di violare la legge di delega n. 461/1998. Ciò avverrebbe poiché nel decreto legislativo si afferma che requisiti ed ipotesi di incompatibilità relativi ai soggetti che svolgano funzioni direttive presso le fondazioni debbano sì essere previsti dagli statuti di ciascuna fondazione, ma che debbano comunque rispondere a criteri fissati in via generale dall'Autorità di vigilanza.

La Corte rileva che nel testo delegante approvato dal Parlamento nulla si dice nel senso di conferire un

simile rilevante potere di indirizzo all'Autorità, da aggiungersi a quello- diverso- di vigilanza, che ad essa senza dubbio compete.

In tal senso viene, secondo la Consulta, a concretizzarsi un eccesso di delega, e dunque una violazione dell'art. 76 Cost. La norma è pertanto dichiarata incostituzionale.

La sentenza, nel suo complesso, esprime un approccio al tema degli enti privati svolgenti funzioni di interesse pubblico che pare fortemente innovativo. Se, infatti, nel passato il potere di indirizzo dello Stato non incontrava, in questo settore, limiti di sorta, ora invece, nella prospettazione fornita dalla Corte, non può non tenersi conto del mutato quadro costituzionale. L'irrompere dei principî di sussidiarietà e di autonomia nella sfera pubblicistica produce conseguenze non trascurabili.

In particolare la Consulta conferma il ruolo di controllo e garanzia dello Stato, ma si dimostra fortemente rigida rispetto alle tendenze a ricreare un rapporto gerarchico e di accentramento tra l'Amministrazione centrale e i soggetti svolgenti funzioni di pubblico interesse. L'autonomia regionale e la libertà di differenziazione tra diversi contesti socio-economici ricevono, tra le righe, una considerazione tutto sommato sconosciuta alla giurisprudenza del passato.

Un tema di ulteriore evoluzione pare essere quello del rapporto tra pubblico e privato, che viene di fatto riconsiderato: la Corte censura una disposizione che affida il controllo delle fondazioni alle Amministrazioni locali in quanto esponenziali della Comunità territoriale. Implicitamente il Collegio afferma che non sia ragionevole la discriminazione tra soggetti privati e pubblici che, dimostratamente, svolgano entrambi funzioni di rappresentanza di interessi generali, ossia che - a parità di fini- l'appartenenza alla sfera pubblica non concreti in sé un plusvalore rispetto a quella privata nel nostro (nuovo) ordinamento costituzionale.

(20/10/2003)

Home

Attività | Organizzazione | Link | <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/redazione.html>
Dibattiti | Cronache | Dossier | Materiali | Novità editoriali | Appuntamenti