CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **183/1989** (ECLI:IT:COST:1989:183)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **FERRI**
Udienza Pubblica del **21/02/1989**; Decisione del **10/04/1989**
Deposito del **12/04/1989**; Pubblicazione in G. U. **19/04/1989**
Norme impugnate:
Massime: **13949**
Atti decisi:

N. 183

SENTENZA 10-12 APRILE 1989

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Sicilia notificato il 9 luglio 1988, depositato in Cancelleria il 21 luglio 1988 ed iscritto al n. 12 del registro ricorsi 1988, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del provvedimento della Banca d'Italia in data 5 aprile 1988, con nota alla Regione 21 aprile 1988, n. 086287, con cui la Banca d'Italia ha rilasciato il nulla-osta, ai sensi dell'art. 48 della legge bancaria, alla fusione per incorporazione della Banca Popolare di Catania con la Banca Popolare di Novara, nonché della nota 10 maggio 1988, prot. n. 020 della Banca Popolare di Catania;

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 1989 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Uditi gli avvocati Giuseppe Fazio e Valerio Onida per la Regione Sicilia e l'Avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del consiglio dei ministri;

RITENUTO IN FATTO

1. - La Regione Sicilia ha sollevato conflitto di attribuzione in ordine al provvedimento della Banca d'Italia in data 5 aprile 1988 (comunicato alla Regione con nota del 21 aprile 1988, anch'essa impugnata, unitamente ad altra nota, del 6 aprile, della filiale di Catania della Banca d'Italia), con cui detto Istituto ha rilasciato il nulla-osta, ai sensi dell'art. 48 della legge bancaria, alla fusione della Banca Popolare di Catania con la Banca Popolare di Novara mediante incorporazione della prima azienda nella seconda.

La Regione rivendica a sé la competenza al rilascio del nulla-osta alla fusione per quanto riguarda l'istituto operante in Sicilia (ferma la competenza statale per l'altro istituto non operante esclusivamente in Sicilia) in base agli artt. 17 lett. e), e 20 dello Statuto speciale, nonché all'art. 2, lett. a), b) e c) del d.P.R. 27 giugno 1952 n. 1133 contenente le norme di attuazione dello Statuto in materia di credito e risparmio.

Ai sensi degli artt. 17 lett. e) e 20 dello Statuto siciliano la Regione ha competenza legislativa concorrente e amministrativa in materia di disciplina del credito; in attuazione di tali norme l'art. 2 del d.P.R. 27 giugno 1952 n. 1133, indica la competenza regionale nelle seguenti materie: a) ordinamento di istituti ed aziende di credito operanti esclusivamente nel territorio regionale; b) autorizzazione alla costituzione ed alla fusione degli istituti ed aziende di cui alla lettera a); c) autorizzazione all'apertura, al trasferimento, alla sostituzione ed alla chiusura nel territorio regionale degli istituti ed aziende di cui alla lett. a).

Ora, sostiene la ricorrente, sebbene la legge non faccia specifico riferimento all'ipotesi della fusione tra due istituti, uno dei quali operante esclusivamente nel territorio regionale e l'altro operante anche, o solo, al di fuori di tale territorio, tuttavia non può esservi dubbio che la competenza regionale comprenda anche il nulla-osta a queste ipotesi di fusione.

Non solo la lettera del citato art. 2 lett. b) autorizzerebbe tale conclusione (ove si parla di fusione "... degli istituti operanti esclusivamente in Sicilia", e non soltanto "tra " istituti operanti in modo esclusivo nella Regione), ma la stessa ratio delle disposizioni sulle quali si fonda la competenza regionale in materia - che è essenzialmente competenza di ordinamento - imporrebbe di assimilare una vicenda che, come la fusione, coinvolge la stessa esistenza giuridica di un soggetto, alla ipotesi della "chiusura" degli istituti di credito siciliani demandata dall'art. 2 lett. c) del d.P.R. n. 1133 del 1952 all'autorizzazione regionale.

Ad avviso della Regione, inoltre, la separazione delle competenze non sarebbe impedita dall'unicità dell'operazione, in quanto il nulla-osta riguarda due distinti soggetti, sicché sostanzialmente esso si realizza attraverso due provvedimenti diretti ciascuno ad uno dei due istituti. Viceversa, se il procedimento autorizzativo dovesse essere inteso in senso necessariamente unitario, si dovrebbe allora interpretare la normativa nel senso che essa imponga in ogni caso l'inserimento di un momento di competenza regionale, cioè di un nulla-osta infraprocedimentale della Regione riguardante l'istituto operante nell'ambito regionale.

2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, sostenendo l'infondatezza del ricorso.

Quanto alla "competenza di ordinamento" di cui all'art. 2, lett. a), del d.P.R. n. 1133 del

1952, richiamato dalla Regione come cardine dell'asserita prerogativa in materia di autorizzazione alla fusione, la difesa del Governo rileva che questa Corte ha già affermato (sentt. n. 137 del 1967, n. 58 del 1958, n. 145 del 1967 e n. 135 del 1984) che l'attribuzione all'autorità regionale di poteri in materia di ordinamento di istituti di credito non può riguardare oltre ai poteri relativi alle strutture organizzatorie e alle modalità di funzionamento degli istituti, anche quelli relativi alla sfera d'azione di quelli esistenti. Anche dalla circostanza, rammenta l'Avvocatura, che nella normativa di attuazione dello Statuto siciliano trovano distinta previsione "l'ordinamento" degli Istituti e delle aziende di credito (art. 2 lett. a) e le "autorizzazioni ad istituirli, fonderli, trasferirli, ecc." (art. 2 lett. b e c) la Corte ha tratto la conclusione che i poteri relativi all'ordinamento degli istituti medesimi non possano considerarsi comprensivi di quelli afferenti alla loro istituzione o alle relative autorizzazioni.

La difesa del Governo rileva ancora che la previsione legislativa di cui all'art. 2 assegna alla regione un potere autorizzativo soltanto in materia di fusione di aziende di credito che operino esclusivamente nel territorio siciliano, e ciò in quanto l'operazione coinvolge gli "interessi propri della Regione" secondo la previsione dell'art. 17 dello Statuto regionale, sicché da essa fuoriesce l'ipotesi (qui in esame) di fusione tra aziende, delle quali l'una operi anche al di là di quell'ambito territoriale, con il coinvolgimento di interessi non più soltanto regionali.

Se così non fosse, se cioè si ammettesse un potere autorizzativo della Regione anche nei confronti delle fusioni coinvolgenti banche extraregionali, si finirebbe per subordinare alle determinazioni della Regione la stessa possibilità di esercizio delle prerogative statali assegnate all'organo di vigilanza centrale nei confronti delle aziende ad operatività diffusa nel territorio nazionale.

Attesa infatti l'unitarietà della figura negoziale della fusione, l'autorizzazione dell'autorità centrale all'azienda extraregionale rimarrebbe senza effetto se, per parte sua, la Regione negasse la corrispondente autorizzazione alla banca regionale.

Né la specificità della fattispecie prevista nella lettera b) dell'art. 2 del d.P.R. n. 1133 del 1952 potrebbe consentire di isolare taluni effetti della fusione per ricondurli al potere autorizzatorio della regione qual è regolato in altri punti del medesimo art. 2: le ipotesi tipologiche dell'apertura, del trasferimento e della chiusura dell'azienda o degli sportelli dell'azienda regionale incorporata, resterebbero, ad avviso dell'Avvocatura, assorbite nella fattispecie della fusione, senza possibilità di un'autonoma considerazione che le assoggetti alla potestà autorizzatoria della Regione.

Il caso di cui si tratta andrebbe, in conclusione, ricondotto nell'ipotesi di chiusura di cui all'art. 10 del d.P.R. n. 1133 del 1952, secondo cui, per le materie non espressamente disciplinate dalle norme di attuazione, restano ferme le competenze degli organi centrali.

3. - In prossimità dell'udienza la Regione Sicilia ha depositato una memoria illustrativa delle argomentazioni già esposte, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. - Il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione siciliana contro lo Stato trae origine da un procedimento di fusione per incorporazione della Banca Popolare di Catania nella Banca Popolare di Novara. Ai sensi dell'art. 48 della legge bancaria le deliberazioni degli organi competenti delle due aziende di credito, in ordine alla progettata fusione, devono essere precedute dal nulla osta della Banca d'Italia. Questa, in seguito ad una favorevole valutazione

dell'operazione, ha rilasciato il nulla osta con provvedimento in data 5 aprile 1988, e ne ha dato comunicazione il 21 aprile successivo alla Regione siciliana. Da qui il conflitto, poiché la Regione assume che sono state lese le competenze previste dagli artt. 17 lettera e, e 20 dello Statuto e dagli artt. 1, secondo comma, e 2, lettere a, b e c, delle norme di attuazione contenute nel d.P.R. 27 giugno 1952 n. 1133; essa chiede pertanto a questa Corte di dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso alla Banca d'Italia, rilasciare il nulla osta di che trattasi alla Banca Popolare di Catania e, conseguentemente, di annullare il provvedimento anzidetto.

2. - Il thema decidendum consiste dunque nel determinare se, nell'ipotesi di una fusione fra due istituti di credito, uno solo dei quali operante esclusivamente nel territorio regionale, il preventivo nulla osta prescritto dall'art. 48 della legge bancaria debba essere concesso esclusivamente dalla Banca d'Italia, ovvero se la Regione siciliana conservi in materia le sue attribuzioni, da esercitarsi - secondo la Regione ricorrente - mediante concessione del nulla osta alla progettata fusione, indispensabile perché la banca avente carattere regionale possa efficacemente deliberare e stipulare la fusione stessa. Il predetto nulla osta si configurerebbe pertanto come atto autorizzativo autonomo, o, in subordine, come atto infraprocedimentale, che la Banca d'Italia dovrebbe richiedere ed acquisire prima di adottare il proprio provvedimento autorizzativo.

3. - Il ricorso non può essere accolto.

Occorre in primo luogo esaminare la natura del provvedimento rilasciato dalla Banca d'Italia e previsto all'art. 48 della legge bancaria. A tale proposito questa Corte ritiene che sia da condividere la tesi sostenuta dall'Avvocatura dello Stato: in ordine al progetto di fusione tra due banche, fusione che deve attuarsi mediante un unico atto negoziale secondo le disposizioni degli artt. 2501 - 2504 del codice civile, l'intervento dell'organo statale di vigilanza si esplica in un unico provvedimento col quale viene valutata l'operazione sotto il profilo della rispondenza all'interesse generale, rappresentando l'esercizio del credito una funzione di interesse pubblico (v. sentt. n. 137 del 1967, n. 127 del 1962 e n. 58 del 1958). Sulla base di una valutazione positiva, la Banca d'Italia rilascia il nulla osta che costituisce un presupposto necessario perché le aziende di credito possano efficacemente deliberare e stipulare la fusione. Ne consegue che l'atto autorizzativo non può che configurarsi come un unico atto, adottato da un'unica autorità, in ordine ad un unico atto negoziale, quale è la fusione. Non è quindi possibile interpretare l'art. 48 della legge bancaria nel senso che, nel caso in esame, il nulla osta per la fusione debba essere rilasciato dalla Banca d'Italia per la Banca Popolare di Novara e dall'Assessore regionale alle finanze per la Banca Popolare di Catania. Ma non è nemmeno sostenibile che, ferma restando la competenza della Banca d'Italia a valutare dal punto di vista dell'interesse generale la fusione, ed a rilasciare un unico nulla osta per ambedue le banche che devono fondersi, per la Banca Popolare di Catania sia richiesto, oltre quello dell'Autorità statale competente, un altro nulla osta dell'Autorità regionale. In tal caso si verrebbe a sottoporre l'azienda di credito ad un controllo aggiuntivo, in contrasto con la normativa posta dalla legge bancaria e dallo Statuto della Sicilia. Il sistema che risulta dalle norme statutarie prevede infatti che gli organi della Regione esercitino determinati poteri, espressamente menzionati, in luogo degli organi dello Stato cui le leggi li attribuiscono, in ordine ad atti ed attività degli istituti ed aziende di credito operanti esclusivamente nel territorio regionale. L'art. 2 lettera b delle norme di attuazione dello Statuto siciliano in materia di credito e risparmio, emanate col d.P.R. 27 giugno 1952 n. 1133 prevede espressamente la competenza regionale per l'autorizzazione alla fusione; ma, per quanto si è detto sopra, la lettura della norma non può che essere rigorosa, nel senso cioè che essa riguarda una fusione di istituti di credito operanti esclusivamente nel territorio regionale, e non anche una fusione che coinvolga banche operanti al di fuori di detto territorio.

4. - La Regione siciliana lamenta ancora che solo tardivamente la Banca d'Italia, con proprio messaggio del 23 giugno 1988, posteriore all'atto col quale era stato rilasciato il nulla osta alla fusione, si sia rivolta all'Assessorato Bilancio e Finanze delle Regione siciliana,

pregandolo "di voler esprimere - ai sensi e per gli effetti del d.P.R. n. 1133 del 1952 il proprio orientamento in ordine alla ripetuta operazione (la fusione) ai fini della sottoposizione della stessa alle Assemblee straordinarie delle banche interessate". Ora, a parte l'imprecisione con cui la richiesta è formulata, non si può dar torto alla ricorrente quando essa afferma che l'acquisizione dell'"orientamento" della Regione, quale atto infraprocedimentale, dovrebbe precedere l'emanazione dell'atto finale del procedimento autorizzativo consistente appunto nel rilascio del nulla osta.

Da un punto di vista logico sistematico, ferma restando - come si è detto - la competenza dell'Autorità statale ad autorizzare col rilascio del nulla osta l'atto di fusione di una banca operante esclusivamente nel territorio regionale della Sicilia con un banca operante fuori della Regione, l'opportunità di sentire la Regione per quanto attiene agli interessi regionali in gioco, appare del tutto ragionevole; e del resto la stessa Avvocatura dello Stato l'ha ammessa, con riferimento anche a precedenti analoghi, escludendone però una precisa formalizzazione.

Tuttavia, nelle ricordate norme di attuazione dello Statuto siciliano, in materia di credito e di risparmio, non esiste alcuna disposizione che preveda una consultazione della Regione nella ipotesi di cui si discute. È da rilevare che per quanto riguarda il Trentino-Alto Adige, le norme di attuazione dello Statuto speciale in materia di ordinamento delle aziende di credito a carattere regionale, approvate con d.P.R. 26 marzo 1977 n. 234, prevedono all'art. 3 lettera a la competenza regionale per i provvedimenti di autorizzazione alla fusione delle aziende di credito suddette. Trattasi, seppure non per tutte le aziende di credito ma solo per alcune categorie di esse, di una competenza sostanzialmente identica a quella attribuita alla Regione siciliana. Senonché, il terzultimo comma dell'art. 3 delle citate norme di attuazione stabilisce che l'autorizzazione alla fusione tra aziende di credito, una delle quali non abbia carattere regionale, è di competenza degli organi dello Stato, sentita la Giunta regionale.

In mancanza di disposizione analoga nelle norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana, la competenza in merito dell'Autorità statale non subisce limitazioni, ed esplica tutta la sua efficacia la norma "di chiusura" in favore dello Stato contenuta nell'art. 10 del d.P.R. 27 giugno 1952 n. 1133.

Pertanto, pur potendosi ritenere utile ed opportuna una consultazione della Regione siciliana prima del rilascio del nulla osta alla fusione della Banca Popolare di Catania con la Banca Popolare di Novara, l'avere omesso tale consultazione non costituisce lesione della sfera di attribuzioni della Regione stessa né incide sulla incontrovertibile competenza statale in merito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta allo Stato rilasciare il nulla osta di cui all'art. 48 della legge bancaria per la fusione mediante incorporazione della Banca Popolare di Catania nella Banca Popolare di Novara.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 aprile 1989.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 12 aprile 1989.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.