CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **45/1990** (ECLI:IT:COST:1990:45)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **FERRI**
Udienza Pubblica del **12/12/1989**; Decisione del **31/01/1990**
Deposito del **02/02/1990**; Pubblicazione in G. U. **14/02/1990**
Norme impugnate:
Massime: **15996 15999**
Atti decisi:

N. 45

SENTENZA 31 GENNAIO-2 FEBBRAIO 1990

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 Provincia autonoma di Trento notificato il 21 agosto 1989, depositato in Cancelleria il 30 agosto successivo ed iscritto al n. 13 del registro ricorsi 1989, per conflitto di attribuzione sorto a seguito delle note n. 254942/41 A e n. 915567/41 A del Ministero del Tesoro in data 21 giugno 1989 (concernenti nuove procedure in materia di articolazione territoriale delle aziende di credito nazionali con dipendenze nel territorio della Provincia di Trento), indirizzate alla Provincia di Trento e alla Banca d'Italia.

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

Udito nell'udienza pubblica del 12 dicembre 1989 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Uditi l'avvocato Valerio Onida per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 21 agosto 1989, la Provincia autonoma di Trento ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in ordine alle note del Ministero del Tesoro nn. 254942/41-A e 915567/41-A del 21 giugno 1989 (ad essa pervenute il 28 giugno successivo), concernenti nuove procedure in materia di articolazione territoriale delle aziende di credito nazionali con dipendenze ubicate nel territorio della Provincia ricorrente.

Premesso che l'art. 11 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) dispone che "la Provincia può autorizzare l'apertura e il trasferimento di sportelli bancari di aziende di credito a carattere locale, provinciale e regionale, sentito il parere del Ministero del Tesoro" (primo comma); e che "l'autorizzazione all'apertura e al trasferimento nella Provincia di sportelli bancari delle altre aziende di credito è data dal Ministero del Tesoro, sentito il parere della Provincia interessata" (secondo comma), la ricorrente espone in sintesi quanto segue.

Dopo che la Provincia aveva adottato tre deliberazioni in data 21 ottobre 1988 (prot. nn. 12501, 12502 e 12503), concernenti nuove procedure in materia rispettivamente di "trasferimenti di sportelli bancari", "installazione di sportelli automatici" e "razionalizzazione della tipologia di sportelli bancari e di apertura di sportelli temporanei" (in relazione alle aziende di credito a carattere locale, provinciale e regionale), il Ministero del Tesoro, con note del 24 giugno 1988 e 8 settembre 1988, nell'esprimere il parere in ordine alle tre citate proposte della Provincia, chiedeva a sua volta alla Provincia stessa di conoscere il suo parere in ordine alla adozione di analoga regolamentazione relativamente alle aziende di credito a carattere sovraregionale.

La Giunta provinciale, con delibera n. 12504 del 21 ottobre 1988, decideva, per quanto qui interessa, di subordinare il parere favorevole in ordine alla emananda normativa all'adozione, fra l'altro, del criterio secondo cui alla Provincia doveva essere riservata la facoltà di esprimere preventivamente le proprie valutazioni in ordine alle richieste delle aziende di credito extraregionali e l'ulteriore seguito della procedura doveva essere subordinato all'adozione di un provvedimento formale da parte del Ministero.

Con nota del 21 giugno 1989 n. 254942/41-A, il Ministero del Tesoro, nel prendere atto delle sopra indicate delibere della Giunta provinciale, comunicava, per quanto qui interessa, che la proposta di cui alla delibera n. 12504 appariva inaccoglibile, in quanto, analogamente a quanto previsto per le ipotesi riguardanti le aziende di credito a carattere locale, provinciale e regionale, il parere della Provincia doveva essere richiesto solo in caso di attivazione della sospensiva da parte del Ministero.

Con altra nota in pari data n. 915567/41-A, il Ministero comunicava alla Provincia - richiamate le normative da essa emanate in materia di trasferimento di dipendenze bancarie, di razionalizzazione della tipologia di sportelli e di installazione di sportelli automatici - la analoga normativa che, relativamente alla stessa materia, avrebbe avuto valore con effetto immediato per le aziende di credito nazionali con dipendenze ubicate nel territorio della Provincia stessa.

Tutto ciò premesso in punto di fatto, la ricorrente solleva, in ordine alle due note del

Ministero del Tesoro da ultimo indicate, tre motivi di censura.

a) Mancata audizione del parere della Provincia su una parte del contenuto della nuova normativa ministeriale.

Rileva la ricorrente che il Ministero ha bensì acquisito, prima di emanare la nuova normativa per le aziende di credito a carattere nazionale con dipendenze ubicate nella Provincia, il parere della Provincia stessa (reso con la delibera n. 12504 del 21 ottobre 1988); tuttavia, poiché il parere non è stato chiesto e ottenuto, come forse sarebbe stato più corretto, su uno schema di provvedimento predisposto dallo stesso Ministero, bensì sul "proposito" di emanare un'analoga "regolamentazione" o "un provvedimento analogo" a quelli predisposti dalla Provincia per le aziende di credito a carattere regionale e locale, il contenuto del provvedimento ministeriale proposto, e su cui la Provincia ha espresso il proprio parere, risulta interamente determinato dal corrispondente contenuto dell'analoga normativa provinciale.

Ora, se si confronta il contenuto di quest'ultima con quello della normativa ministeriale comunicata con la nota del 21 giugno 1989, prot. n. 915567/41-A, ci si avvede che non vi è completa corrispondenza. In particolare, al punto B della nota ministeriale in parola si prevede l'applicazione della nuova procedura (di silenzio-assenso) per le aziende di credito a carattere nazionale "che intendano trasferire sportelli bancari o installare sportelli automatici nel territorio della Provincia di Trento", senza operare alcuna distinzione fra le varie categorie di sportelli automatici. Invece il corrispondente provvedimento provinciale prevede distintamente gli sportelli automatici detti "A.T.M.", per i quali si dispone una procedura di notifica e di silenzio-assenso (nel caso di installazione a distanza dagli sportelli tradizionali ovvero all'interno di imprese o enti), e gli sportelli automatici consistenti in terminali nei punti di vendita (c.d. "P.O.S."), per i quali invece si mantiene la procedura ordinaria di autorizzazione espressa.

Ne deriva che, poiché la normativa ministeriale, non operando alcuna distinzione, appare applicabile ad ogni genere di sportelli automatici, ivi compresi quelli "P.O.S.", su questo punto del contenuto del provvedimento il parere della Provincia non è stato acquisito, pur dovendosi ritenere costituzionalmente obbligatorio, ai sensi dell'art. 11 dello Statuto speciale.

b) Mancata previsione di seguito al parere negativo della Provincia nei casi di procedura con "silenzio-assenso".

La nuova normativa ministeriale (nota n. 915567/41-A) contempla la introduzione di una procedura di "silenzio-assenso" sia per le trasformazioni degli sportelli ad operatività limitata in sportelli ordinari (punto A), sia per il trasferimento di sportelli e per la installazione di sportelli automatici (punto B).

Ora, la procedura che contempla il c.d. silenzio-assenso di per sé non è in contrasto con la norma statutaria in questione; tuttavia è chiaro che anche ove si adotti tale procedura è necessario, per rispettare lo Statuto, prevedere il parere della Provincia.

Nel caso in cui tale parere sia negativo (nel senso del diniego di autorizzazione) esso dovrà necessariamente esprimersi in un atto positivo dell'organo provinciale, diretto all'organo statale competente a deliberare, e del quale quest'ultimo dovrà tener conto nel formulare la propria finale determinazione. Quest'ultima, in tal caso, dovrà necessariamente anch'essa assumere carattere espresso, poiché il semplice silenzio non consente di realizzare e di documentare un iter logico deliberativo, in cui si tenga conto del parere negativo della Provincia.

La procedura introdotta dal Ministero prevede bensì la comunicazione anche alla Provincia per conoscenza, oltre che allo stesso Ministero, dell'intendimento di aprire o di trasferire lo

sportello; e prevede altresì che, ove il Ministero intenda opporre un diniego, esso disponga la sospensione provvisoria e senta, prima di adottare la determinazione finale, il parere della Provincia. Ma non prevede invece che, ove, in assenza di sospensione provvisoria disposta dal Ministero, la Provincia esprima un parere negativo, pur entro il termine di 40 giorni durante il quale l'apertura o il trasferimento non può essere attuato, il Ministero sia tenuto a dare seguito a tale parere pronunciandosi con un provvedimento espresso (anche se non necessariamente conforme al parere).

Il Ministero potrebbe cioè, anche in questo caso, lasciare che decorra il termine e che si formi il silenzio-assenso, così negando qualsiasi efficacia e qualsiasi rilevanza nel procedimento al parere negativo della Provincia.

Ma con ciò verrebbe chiaramente lesa la competenza consultiva spettante alla Provincia in forza della norma statutaria. Siffatta competenza deve infatti comportare necessariamente non solo l'astratta possibilità di esprimersi, ma altresì l'attribuzione al parere così espresso di una rilevanza procedimentale.

Tale esigenza era stata, del resto, espressamente enunciata dalla Provincia nel parere reso con la delibera n. 12504 del 21 ottobre 1988. Ma il Ministero non solo non ha recepito tale richiesta nella normativa comunicata con la nota del 21 giugno 1989 n. 915567/41-A, ma, nella nota in parti data n. 254942/41-A, ha esplicitamente dichiarato "inaccoglibile" l'esigenza espressa dalla Provincia, "ritenendosi che - analogamente a quanto previsto per le ipotesi riguardanti le aziende di credito a carattere locale, provinciale o regionale - il parere di codesta Provincia debba essere richiesto solo in caso di attivazione della sospensiva da parte di questo Ministero". Che è quanto dire che solo sui dinieghi di autorizzazione, ma non sulle autorizzazioni concesse in via tacita, attraverso il silenzio-assenso, verrebbe (utilmente) sentito il parere della Provincia: in palese contrasto, dunque, con il disposto dell'art. 11, secondo comma, dello Statuto speciale.

c) Mancata previsione del parere della Provincia nel caso di istituzione di sportelli temporanei presso fiere, manifestazioni e mercati.

La normativa ministeriale (nota n. 915567/41- A, punto A, ultimo periodo) prevede che le aziende di credito a carattere nazionale possono istituire, in via temporanea, sportelli bancari presso fiere, manifestazioni e mercati nella Provincia di Trento, previa segnalazione al Ministero del Tesoro e per conoscenza alla competente Filiale della Banca d'Italia e alla Provincia Autonoma, "purché il Ministero non si sia pronunciato negativamente entro 15 giorni dal ricevimento di detta segnalazione".

In tale caso, dunque, non è nemmeno previsto che la pronuncia negativa del Ministero si articoli nei due momenti della sospensione provvisoria e della determinazione definitiva previo parere della Provincia. Quest'ultimo viene dunque sempre privato di ogni rilevanza procedimentale.

Sul punto la violazione dello Statuto è duplice. In primo luogo, su questo aspetto della normativa non è stato sentito il parere della Provincia, posto che questo fu espresso sulla base dell'enunciato intendimento del Ministero di adottare un "provvedimento analogo" a quello della Provincia, articolato "sulle stesse linee" di questo, con le particolarità specificate nell'allegato A della nota del Ministero 8 settembre 1988, in cui, per l'apertura degli sportelli a tempo determinato, si prevede che "l'autorizzazione si intende concessa ove il Ministero del Tesoro, entro 40 giorni dal ricevimento della comunicazione, non abbia disposto, sentita la Provincia Autonoma di Trento, la sospensione dell'apertura". La normativa adottata dal Ministero è dunque su questo punto perfettamente in contrasto con quella già proposta dallo stesso Ministero, e su cui si è espresso il parere della Provincia.

A sua volta la normativa adottata dalla Provincia (tradottasi nella delibera n. 12503 del 21 ottobre 1988) prevede che l'istituzione di sportelli temporanei presso fiere, manifestazioni e mercati sia effettuata trascorsi 15 giorni dalla comunicazione, purché la Giunta provinciale non disponga nel frattempo la sospensiva dell'autorizzazione, a cui si applica la consueta procedura della sospensione provvisoria seguita dal parere del Ministero e della determinazione definitiva della Provincia (salvo il termine abbreviato a 15 giorni).

La normativa ministeriale a questo proposito si discosta dunque sia dalla normativa provinciale, sia dalla proposta sottoposta dal Ministero al parere della Provincia.

Ma anche sotto un secondo profilo, questa volta sostanziale, la normativa ministeriale su questo punto lede le competenze statutarie della Provincia. Essa infatti non prevede in alcun caso, nemmeno cioè nel caso di diniego di autorizzazione, il parere della Provincia e una sua rilevanza procedimentale. Si prevede solo la determinazione ministeriale definitiva, sia che si tratti di diniego espresso, sia che si tratti di silenzio-assenso.

2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, concludendo per la infondatezza del ricorso.

L'Avvocatura rileva che la controversia è a ben vedere originata dalla difficoltà di far convivere una non recente disposizione statutaria con la tendenza (condivisa dalla Provincia) alla eliminazione della necessità di una autorizzazione, quanto meno in forma esplicita.

Si porrebbe quindi il problema della ricostruzione teorica dell'istituto del c.d. "silenzio-assenso", la cui utilizzazione nell'ambito di che trattasi la stessa Provincia riconosce non in contrasto con la norma statutaria.

Ciò premesso, il primo motivo del ricorso appare non pertinente, prima che non fondato. La disposizione statutaria prevede il parere necessario e non vincolante della Provincia sulle "autorizzazioni" puntuali e non sulle "normative ministeriali" (così recita il ricorso). Il Ministero ha chiesto di conoscere il pensiero della Provincia per opportuna collaborazione e non per dovere statutario.

Il secondo motivo, prosegue l'Avvocatura, non è fondato. La disciplina procedimentale tracciata dal Ministero consente alla Provincia di esternare il proprio parere; cosa che è riconosciuta dalla difesa della ricorrente. La disposizione statutaria parrebbe quindi sufficientemente rispettata in quanto: a) il parere è, per sua natura, atto di "ausilio" all'autorità decidente, non atto di "cogestione" seppur "ineguale" degli interessi; b) la garanzia costituzionale concerne la sollecitazione e la manifestazione del parere, e non è previsto anche un onere di motivazione scritta "testuale" nel caso di non conformità del provvedimento al parere reso; c) l'ipotizzato obbligo di provvedere con atto esplicito nel caso di parere negativo della Provincia in sostanza costituirebbe deroga alla regola di non necessità dell'autorizzazione (si usa parlare di "deregulation") adottata anche nell'ambito provinciale, e quindi determinerebbe una disparità in danno delle banche non "locali" rispetto a quelle "locali".

3. - Nell'imminenza dell'udienza l'Avvocatura dello Stato ha depositato memoria aggiuntiva, ma fuori termine.

Considerato in diritto

1. - La Provincia autonoma di Trento ha proposto ricorso per conflitto di attribuzione in relazione a due note del Ministero del Tesoro in data 21 giugno 1989 aventi per oggetto

l'emanazione di una nuova normativa in materia di articolazione territoriale delle aziende di credito nazionali nell'ambito della Provincia medesima. La ricorrente sostiene che le proprie competenze statutarie, ed in particolare quelle previste dall'art. 11, secondo comma, del d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670, avrebbero subito una lesione da parte dello Stato con i due atti indicati in epigrafe.

2. - Il ricorso non può essere accolto.

Va innanzitutto esaminata la prima censura formulata dalla Provincia, con la quale si lamenta la mancata audizione del parere della medesima su una parte del contenuto della nuova normativa ministeriale, in particolare quella relativa alla installazione di sportelli automatici (nota n. 915567/41 A, punto B).

In proposito deve essere condivisa la tesi dell'Avvocatura dello Stato, che ritiene non pertinente la censura; tale tesi discende da una rigorosa lettura della norma statutaria invocata - vale a dire del citato art. 11, secondo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972 - conformemente all'orientamento espresso in precedenti occasioni da questa Corte in tema di competenze (concorrenti) delle regioni a statuto speciale in materia creditizia, che è tipicamente di interesse nazionale (v., da ultimo, sentt. nn. 1147 del 1988 e 183 del 1989).

Invero, il parere della Provincia è previsto nella sola ipotesi in cui il Ministero del Tesoro intenda autorizzare l'apertura o il trasferimento di sportelli bancari di aziende di credito a carattere nazionale; per quelle a carattere locale, provinciale o regionale, con disposizione parallela, il primo comma dell'art. 11 prevede la competenza della Provincia, sentito il parere del Ministero del Tesoro. Nel caso in esame si controverte invece intorno ad un atto col quale è stata adottata una disciplina di carattere generale per la quale la competenza del Ministero non può ritenersi assoggettata al preventivo parere della Provincia. Che poi questo parere sia stato chiesto, (in una forma che secondo l'assunto della ricorrente non sarebbe stata sufficiente e corretta), rientra evidentemente in una valutazione di opportunità compiuta dal Ministero e in un intento di leale collaborazione; ma il tutto resta assolutamente al di fuori delle competenze garantite dallo Statuto speciale.

3. - Con la seconda censura la Provincia lamenta che la normativa adottata dal Ministero del Tesoro (con entrambe le note impugnate) non prevede alcun seguito al parere negativo della Provincia medesima nei casi di procedura con "silenzio-assenso". Poiché, secondo la ricorrente, in tale ipotesi il parere perderebbe qualsiasi efficacia e rilevanza nel procedimento, ne risulterebbe lesa la competenza statutaria garantita dal già richiamato secondo comma dell'art. 11 del d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670.

La procedura cosiddetta del "silenzio-assenso" è stata introdotta dalla normativa ministeriale, in sostituzione del provvedimento autorizzativo espresso, in casi determinati, e precisamente quando le aziende di credito intendano trasformare in sportelli ordinari sportelli già esistenti ad attività limitata, ed inoltre quando intendano trasferire sportelli bancari, o installare sportelli automatici.

In tali casi diviene sufficiente la semplice comunicazione da parte dell'azienda di credito, e l'operazione annunciata può essere compiuta trascorsi quaranta giorni dal ricevimento della comunicazione, salvo che il Ministero non ne abbia disposto entro detto termine la sospensione provvisoria, con riserva di determinazione definitiva. A salvaguardia delle competenze statutarie della Provincia, è previsto che l'azienda di credito interessata invii la comunicazione contestualmente al Ministero del Tesoro, alla Banca d'Italia e alla Provincia medesima. In tal modo - e la ricorrente ne dà atto - essa è posta in grado di esprimere il proprio parere, sia col silenzio, se positivo, sia espressamente, se negativo. Nell'ipotesi che il Ministero disponga la sospensione provvisoria, è prevista - prima dell'adozione del provvedimento definitivo - la richiesta da parte del Ministero stesso del parere della Provincia, che può essere espresso nel

termine di quaranta giorni.

La normativa è dunque del tutto rispettosa delle competenze statutarie della Provincia autonoma, la quale in effetti si duole soltanto che non sia previsto, nell'ipotesi di un suo parere negativo, l'obbligo per il Ministero di adottare un provvedimento espresso, anche quando in difformità da tale parere intenda consentire l'operazione; non risulterebbero altrimenti evidenziate le ragioni per le quali viene disatteso il parere anzidetto. Ma l'assunto della ricorrente è destituito di fondamento. Ancora una volta la soluzione della controversia è offerta da una rigorosa lettura della norma statutaria: essa è rispettata, una volta che la Provincia è messa in condizioni di esprimere tempestivamente, e quindi utilmente, il proprio parere; tale possibilità - come si è visto - è garantita dal fatto che la Provincia è informata della progettata operazione bancaria contestualmente al Ministero.

4. - Alla stregua delle considerazioni già svolte, anche la terza censura risulta priva di fondatezza. Essa concerne la procedura prevista dalla normativa ministeriale di cui al punto A), ultima parte, della nota n. 915567/41 A per la istituzione in via temporanea di sportelli bancari presso fiere, manifestazioni e mercati. La ricorrente si duole in primo luogo di non essere stata posta in condizione di esprimere il proprio parere su tale aspetto della normativa; a tale proposito vale quanto è già stato detto in precedenza, che cioè la norma statutaria invocata non attribuisce alcuna competenza alla Provincia quando si tratti di un provvedimento ministeriale avente il carattere di normativa generale. In secondo luogo, la ricorrente lamenta che a seguito della segnalazione da parte dell'azienda di credito sia prevista soltanto l'ipotesi che il Ministero si pronunci negativamente entro quindici giorni dal ricevimento della segnalazione, senza alcun riferimento al parere della Provincia. Ora, anche in questo caso, - a parte il rilievo che trattandosi di istituzione di sportelli in via temporanea i termini devono essere necessariamente abbreviati, e non avrebbe senso prevedere il complesso procedimento di sospensione provvisoria seguita dalla determinazione definitiva, - è sufficiente constatare che l'azienda di credito interessata deve effettuare la segnalazione del proprio intendimento contestualmente al Ministero del Tesoro, alla competente Filiale della Banca d'Italia e alla Provincia autonoma di Trento. Quest'ultima è così posta in grado, sia pure nei termini abbreviati, di rendere utilmente il proprio parere: tanto basta ad assicurare il rispetto della competenza statutaria.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta allo Stato stabilire le nuove procedure contenute nelle note del Ministero del tesoro n. 254942/41 A e n. 915567/41 A del 21 giugno 1989 in materia di articolazione territoriale delle aziende di credito nazionali nel territorio della Provincia autonoma di Trento.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 31 gennaio 1990.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: FERRI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 2 febbraio 1990.

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.