CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **163/1995** (ECLI:IT:COST:1995:163)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **BALDASSARRE** - Redattore: - Relatore: **CHELI**
Udienza Pubblica del **04/04/1995**; Decisione del **10/05/1995**
Deposito del **16/05/1995**; Pubblicazione in G. U. **24/05/1995**
Norme impugnate:
Massime: **21342 21417**
Atti decisi:

N. 163

SENTENZA 10-16 MAGGIO 1995

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Antonio BALDASSARRE; Giudici: prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Trentino-Alto Adige notificato il 2 dicembre 1994, depositato in Cancelleria 9 dicembre 1994, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto del Ministro del tesoro 15 settembre 1994, concernente "Modificazioni allo Statuto della Fondazione Cassa di risparmio di Bolzano" ed iscritto al n. 45 del registro conflitti 1994;

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

Udito nell'udienza pubblica del 4 aprile 1995 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi l'avv. Giandomenico Falcon per la Regione Trentino-Alto Adige e l'Avvocato dello Stato Antonino Freni per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 2 dicembre 1994, la Regione Trentino-Alto Adige ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione al decreto del Ministro del tesoro del 15 settembre 1994, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 235 del 7 ottobre 1994, recante "Modificazioni allo Statuto della Fondazione Cassa di risparmio di Bolzano".

La ricorrente deduce che con il decreto impugnato il Ministro del tesoro ha preteso di esercitare anche nei confronti della Fondazione Cassa di risparmio di Bolzano la competenza attribuitagli, in via generale, dal comma 3 dell'art. 12 del decreto legislativo n. 356 del 20 novembre 1990, comma aggiunto dall'art. 43 del decreto legislativo n. 481 del 14 dicembre 1992, in materia di approvazione delle modificazioni statutarie degli enti cosiddetti conferenti, cioè di quegli enti già creditizi che - in attuazione delle procedure di trasformazione previste dal citato d.lgs. n. 356 del 1990, attuativo della legge 30 luglio 1990, n. 218 - hanno conferito l'azienda bancaria in una società per azioni della quale detengono la maggioranza, senza esercitare più in forma diretta l'attività di banca.

A giudizio della ricorrente, la suddetta competenza generale del Ministro non potrebbe ritenersi prevalente sulle specifiche disposizioni - di cui agli artt. 5, numero 3, e 16, primo comma, dello Statuto speciale ed all'art. 3, primo comma, del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 234 - che attribuiscono alla Regione Trentino-Alto Adige la competenza legislativa ed amministrativa in materia di istituti di credito a carattere regionale, ivi compresa, in particolare, l'approvazione delle modifiche statutarie. Competenza che - sempre secondo la ricorrente - investirebbe anche gli enti pubblici costituiti a seguito del conferimento delle attività bancarie, i quali manterrebbero comunque una natura almeno in parte creditizia.

Infatti, pur se tali enti non possono esercitare direttamente l'impresa bancaria, essi tuttavia gestiscono la partecipazione nella società per azioni conferitaria, oltre a poter acquisire e cedere partecipazioni di minoranza al capitale di altre imprese bancarie e finanziarie.

La stessa circostanza dell'attribuzione, in via generale, al Ministro del tesoro della competenza all'approvazione delle modifiche statutarie di questi enti confermerebbe - sempre secondo la ricorrente - il perdurante legame degli enti stessi con l'attività creditizia.

La Regione, richiamando anche la giurisprudenza di questa Corte, sottolinea che le competenze previste dagli statuti di autonomia speciale devono intendersi sempre salvaguardate pur in assenza di una espressa clausola di richiamo nelle leggi statali.

La ricorrente richiama, infine, la propria competenza anche in materia di ordinamento degli enti assistenziali, ai sensi dell'art. 5, numero 2, dello Statuto di autonomia.

Pertanto, la ricorrente chiede a questa Corte di dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro del tesoro, l'approvazione delle modifiche dello statuto della Fondazione Cassa di risparmio di Bolzano e, conseguentemente, di annullare l'impugnato decreto ministeriale.

2. - Si è costituito nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri per chiedere che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, infondato.

Secondo il resistente, il ricorso sarebbe, in primo luogo, inammissibile in quanto il contestato decreto ministeriale è stato adottato in attuazione dell'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 356 del 1990, a suo tempo non impugnato dalla regione.

Nel merito, non sussisterebbe, comunque, la pretesa lesione della competenza regionale in quanto le attribuzioni regionali, statutariamente garantite, in materia di ordinamento degli istituti creditizi non rileverebbero nei confronti degli enti pubblici che, a seguito del conferimento dell'azienda bancaria, hanno cessato l'esercizio dell'attività creditizia.

La Regione non avrebbe, pertanto, alcun titolo per rivendicare nei confronti di tali nuovi enti, non creditizi, e specificamente nei confronti della Fondazione Cassa di risparmio di Bolzano, l'esercizio delle competenze ad essa spettanti in materia di enti esercenti l'attività bancaria.

Né alcun contrario argomento potrebbe trarsi dalle norme statali che attribuiscono al Ministro del tesoro la vigilanza sugli enti conferenti e l'approvazione delle modifiche dei loro statuti, tanto più che la ratio di tali norme risiederebbe proprio nel voler evitare indebite interferenze dei nuovi enti nella gestione dell'impresa bancaria partecipata.

Infine, non avrebbe rilievo il riferimento alla competenza regionale in materia di ordinamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, posto che gli enti conferenti non potrebbero ricomprendersi tra tali istituzioni, trattandosi di enti che, ai sensi dell'art. 12, lettera a), del d.lgs. n. 356, perseguono "fini di interesse pubblico e di utilità sociale, preminentemente nei settori della ricerca scientifica, della istruzione, dell'arte, della società" e che solo residualmente possono mantenere "le originarie finalità di assistenza e di tutela delle categorie più deboli".

3. - In prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha presentato una memoria nella quale si ribadiscono le deduzioni svolte nell'atto di costituzione in giudizio.

Il resistente riafferma, in particolare, che gli enti conferenti avrebbero ormai del tutto perduto l'originaria natura creditizia e che, pertanto, la Regione non avrebbe alcun titolo per invocare nei loro confronti l'esercizio di attribuzioni ad essa assegnate in riferimento agli istituti di credito a carattere regionale.

Del resto, la separatezza dell'ente conferente rispetto alla azienda bancaria conferitaria sarebbe stata ulteriormente accentuata dalle disposizioni di cui al decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 30 luglio 1994, n. 474, che ha eliminato i vincoli alla cessione della partecipazione di controllo della società conferitaria ed incentivato la dismissione di tale partecipazione.

In ogni caso, la partecipazione dell'ente conferente al capitale azionario della società conferitaria non costituirebbe altro che un modo - necessario solo nella fase iniziale della riforma - di investimento del patrimonio dell'ente stesso non incidente sulla sua natura giuridica, non creditizia.

Considerato in diritto

1. - Il Ministero del tesoro, esercitando la competenza di cui al comma 3 dell'art. 12 del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356 (introdotto con l'art. 43 del decreto legislativo 14 dicembre 1992, n. 481), ha approvato, con decreto 15 settembre 1994, alcune modificazioni allo statuto della Fondazione Cassa di risparmio di Bolzano. Avverso tale decreto solleva

conflitto di attribuzione la Regione Trentino-Alto Adige, deducendo la violazione degli artt. 5, numero 3, e 16, comma primo, dello Statuto speciale, anche in relazione all'art. 5, numero 2, dello stesso Statuto, nonché dell'art. 3, comma primo, lettera d), del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 234 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento delle aziende di credito a carattere regionale), dove si riferisce alla competenza regionale l'approvazione delle modifiche statutarie degli enti e delle aziende di credito che abbiano la sede legale e sportelli esclusivamente nel territorio regionale.

La Regione chiede, pertanto, a questa Corte di voler dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Ministero del tesoro, bensì alla Regione Trentino-Alto Adige l'approvazione delle modifiche dello statuto della Fondazione Cassa di risparmio di Bolzano, con il conseguente annullamento del decreto ministeriale 15 settembre 1994.

2. - Contrariamente a quanto eccepito dalla difesa dello Stato, il ricorso è ammissibile. Non può, infatti, costituire causa preclusiva all'ammissibilità del ricorso il fatto che la Regione non abbia, in precedenza, contestato la competenza statale di cui all'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 356 del 1990. A parte ogni rilievo in ordine alla non applicabilità al conflitto di attribuzione dell'istituto dell'acquiescenza (v. sentenza n. 525/1990), resta il fatto che, nella specie, l'attribuzione di competenza al Ministero del tesoro disposta dalla norma innanzi richiamata poteva pur sempre essere interpretata - come rileva la Regione - nel senso di sottintendere, anche in assenza di una specifica clausola di salvaguardia, il permanere di una competenza regionale fondata sulla particolare forza dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione (v. sentenza n. 40/1992).

3. - Nel merito il ricorso è fondato nei limiti che verranno di seguito precisati.

Il d.lgs. 20 novembre 1990, n. 356 (Disposizioni per la ristrutturazione e per la disciplina del gruppo creditizio) - in attuazione della delega conferita dall'art. 2 della legge 30 luglio 1990, n. 218 (Disposizioni in materia di ristrutturazione e integrazione patrimoniale degli istituti di credito di diritto pubblico) - ha disposto, al titolo III, una disciplina speciale degli "enti pubblici conferenti" (fondazioni), cioè degli originari enti creditizi pubblici che, attraverso la propria ristrutturazione, abbiano conferito in una società per azioni l'intera azienda.

A tali enti la legge riferisce: a) "piena capacità di diritto pubblico e di diritto privato" e la continuità nella applicazione delle disposizioni di legge relative alle procedure di nomina degli organi amministrativi e di controllo (art. 11, comma 2); b) l'obbligo di perseguire "fini di interesse pubblico e di utilità sociale preminentemente nei settori della ricerca scientifica, dell'istruzione, dell'arte e della sanità", con la possibilità di mantenere anche "le originarie finalità di assistenza e di tutela delle categorie sociali più deboli" (art. 12, lettera a)); c) l'inquadramento in un regime speciale di controlli incentrato sul Ministero del tesoro cui - oltre alla competenza in tema di approvazione delle modifiche statutarie di cui al richiamato comma 3 dell'art. 12 - risulta affidato un potere generale di vigilanza sugli enti conferenti, che devono trasmettere i bilanci annuali e le informazioni richieste nonché sottostare ad eventuali ispezioni (art. 14).

È d'altro canto vero - come sottolinea la difesa statale - che gli enti pubblici conferenti dismettono, con il conferimento, la loro originaria natura di enti creditizi, dal momento che, per espressa previsione legislativa, "non possono esercitare direttamente l'impresa bancaria, nonché possedere partecipazioni di controllo nel capitale di imprese bancarie o finanziarie diverse dalla società per azioni conferitaria" (art. 12, lettera b), cpv.): ma è anche vero che gli stessi enti, derivati dagli originari enti pubblici creditizi, possono pur sempre restare collegati da un nesso funzionale con l'impresa bancaria, dal momento che ad essi spetta il compito di amministrare "la partecipazione nella società per azioni conferitaria dell'azienda bancaria finché ne sono titolari". Compito che, più di ogni altro, tende a connotare la natura dell'ente conferente nella fase di avvio del processo di ristrutturazione e che permane fino a quando non

venga attuata (ai sensi della legge 30 luglio 1994, n. 474) la dismissione della partecipazione di controllo sulla società conferitaria.

La sussistenza di un vincolo genetico e funzionale tra enti conferenti e società bancarie conferitarie viene, del resto, a emergere, oltre che dalla specialità del regime sopra richiamato, dall'intero contesto della disciplina posta in tema di ristrutturazione con il d.lgs. n. 356 del 1990, dove, fin dal titolo della legge, la stessa disciplina viene riferita al "gruppo creditizio" inteso nel suo complesso. La presenza di tale vincolo, finché permanga attraverso la titolarità della partecipazione di controllo nella società conferitaria, può, dunque, giustificare, sul piano sostanziale, un effetto di "attrazione" in base al quale agli enti conferenti, in quanto collegati agli enti conferitari, seguita ad applicarsi il regime previsto dallo Statuto speciale e dalle relative norme di attuazione in tema di enti ed aziende creditizie. E questo tanto più ove si consideri che la competenza statutaria che la Regione intende affermare attiene complessivamente all'"ordinamento" delle Casse di risparmio (art. 5, numero 3), mentre le norme attuative dello Statuto assegnano specificamente alla sfera regionale - attraverso una disciplina dotata di forza speciale - il compito di approvare le modifiche statutarie di tali enti (art. 3, lettera c) del d.P.R. n. 234 del 1977).

4. - Da quanto precede discende la fondatezza parziale della domanda avanzata dalla Regione Trentino-Alto Adige. Il ricorso deve essere, di conseguenza, accolto, con l'affermazione della competenza regionale in tema di approvazione delle modifiche statutarie della Fondazione Cassa di risparmio di Bolzano fino a quando permanga una partecipazione di controllo della stessa Fondazione nella società conferitaria. Ne segue l'annullamento del decreto ministeriale 15 settembre 1994.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta alla Regione Trentino-Alto Adige l'approvazione delle modifiche dello statuto della Fondazione Cassa di risparmio di Bolzano, fino a quando permanga una partecipazione di controllo della stessa Fondazione nella società per azioni conferitaria. Conseguentemente annulla il decreto del Ministro del tesoro 15 settembre 1994, recante "Modificazioni allo statuto della Fondazione Cassa di risparmio di Bolzano".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 1995.

Il Presidente: BALDASSARRE

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 16 maggio 1995.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

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.