

# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **438/2007** (ECLI:IT:COST:2007:438)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**

Presidente: **BILE** - Redattore: **NAPOLITANO**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **12/12/2007**

Deposito del **20/12/2007**; Pubblicazione in G. U. **27/12/2007**

Norme impugnate: Lettera del Ministro dell'economia e delle finanze 25/01/2005, prot. n. 7076.

Massime: **31972**

Atti decisi: **confl. enti 25/2005**

## SENTENZA N. 438 ANNO 2007

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro - Direzione IV - Ufficio III del 25 gennaio 2005, prot. n. 7076, avente ad oggetto l'approvazione di modifiche agli artt. 5, 9 e 52 dello statuto della Fondazione Cassa di risparmio di Bolzano, promosso con ricorso della Provincia autonoma di Bolzano notificato il 19 luglio 2005, depositato in cancelleria il 26 luglio 2005 ed iscritto al n. 25 del registro conflitti tra enti 2005.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 20 novembre 2007 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano e l'avvocato dello Stato Enrico Arena per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

Con ricorso del 14 luglio 2005, notificato al Presidente del Consiglio dei ministri in data 19 luglio 2005, la Provincia autonoma di Bolzano ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione alla nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro - Direzione IV - Ufficio III del 25 gennaio 2005, prot. n. 7076, con la quale sono state approvate, con alcune precisazioni, talune modifiche apportate allo statuto della Fondazione Cassa di risparmio di Bolzano (in seguito Fondazione).

La Provincia autonoma ricorrente premette: che, nel dicembre dell'anno 2004, l'organo di indirizzo della detta Fondazione aveva apportato talune modifiche allo statuto della Fondazione medesima, segnatamente agli artt. 5, 9 e 52; che le stesse erano state comunicate alla Provincia autonoma di Bolzano per la approvazione; che, con nota del 23 dicembre 2004, la Fondazione ha chiesto, in relazione alle modifiche statutarie in questione, al Ministero dell'economia e delle finanze di esprimere il parere di sua competenza; che, con altra nota del 31 gennaio 2005, anche la Provincia autonoma di Bolzano ha chiesto al Ministero dell'economia e delle finanze la espressione del parere.

Sul punto, la ricorrente afferma che lo statuto di autonomia regionale, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), attribuisce alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, agli artt. 5, numero 3, 16 e 11, la «competenza legislativa concorrente in materia di “ordinamento degli enti di credito fondiario e di credito agrario, delle Casse di risparmio e delle Casse rurali, nonché delle aziende di credito a carattere regionale” [...] oltre che le connesse potestà amministrative», e il potere di «nomina del presidente e del vicepresidente della Cassa di risparmio».

Aggiunge la ricorrente che, con legge regionale 17 aprile 2003, n. 3 (Delega di funzioni amministrative alle Province autonome di Trento e di Bolzano), la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol ha delegato alle due Province autonome le funzioni amministrative in tema di «enti di credito fondiario e di credito agrario, di Casse di risparmio e di Casse rurali, di aziende di credito a carattere regionale», e che il 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), nel precisare le attribuzioni regionali in materia di ordinamento delle aziende di credito di rilevanza locale (poi delegate alle Province autonome), all'art. 3, lettera d), ha assegnato alla Regione la competenza in materia di «approvazione delle modifiche statutarie», col solo “limite” di dover prima “sentire” il Ministero del tesoro e la Banca d'Italia.

Ciò rilevato, la ricorrente osserva che, con l'atto oggetto del conflitto, il Ministero dell'economia e delle finanze ha comunicato alla Fondazione che «ai sensi dell'art. 10, comma 3, lett. c), del decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, si approvano, con la precisazione che segue, [le modifiche agli] artt. 5, comma 5, 9 e 52 dello statuto [...]. Resta fermo che l'aumento della compagine sociale non dovrà comportare un aumento dei costi a carico della Fondazione».

Tale atto, trasmesso dal Ministero alla sola Fondazione e da questa rimesso, in data 1° giugno 2005, alla ricorrente Provincia autonoma, sarebbe, ad avviso di quest'ultima, in «palese violazione delle [sue] attribuzioni statutarie e delle relative norme di attuazione», così invadendo le competenze statutariamente tutelate della medesima Provincia autonoma.

Ritiene, in particolare, la ricorrente che l'atto impugnato violi le previsioni attributive di competenze regionali e provinciali contenute negli artt. 5, numero 3, e 16 dello statuto di autonomia nonché le relative norme di attuazione.

Secondo i termini dello statuto di autonomia, infatti, spettano alla Regione sia la competenza legislativa concorrente in tema di ordinamento degli enti e delle aziende di credito a carattere regionale sia le connesse potestà amministrative.

La ricorrente aggiunge che, nel precisare il contenuto di tali attribuzioni, il d.P.R. n. 234 del 1977 prevede che «Rientrano nella competenza regionale i provvedimenti riguardanti: [...] d) l'approvazione delle modifiche statutarie», e che tali atti «vanno adottati sentit[o] [...] il Ministero del tesoro».

Da quanto sopra, tenuto anche conto della delega alle Province autonome di cui alla legge regionale n. 3 del 2003, la ricorrente fa derivare la sua competenza alla approvazione delle modifiche statutarie della Fondazione.

Non osterebbe a tale rivendicazione di competenze il decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153 (Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 1998, n. 461), il quale, introducendo una nuova disciplina civilistica e fiscale delle cosiddette fondazioni bancarie, definisce queste ultime «persone giuridiche private senza fini di lucro, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale» che «perseguono esclusivamente scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo, secondo quanto previsto dai rispettivi statuti».

Infatti, aggiunge la ricorrente, il termine della fase transitoria di cui all'art. 25 del decreto legislativo n. 153 del 1999 è stato differito al 31 dicembre 2005 dall'art. 4 del decreto-legge 24 giugno 2003, n. 143 (Disposizioni urgenti in tema di versamento e riscossione dei tributi, di Fondazioni bancarie e di gare indette dalla Consip S.p.A., nonché di alienazioni di aree appartenenti al patrimonio e al demanio dello Stato), convertito, con modificazioni, con legge 1° agosto 2003, n. 212.

Prosegue la ricorrente ricordando che, «venendo incontro» allo Stato, essa ha provveduto a scorporare la preesistente Cassa di risparmio di Bolzano, creando due soggetti: la Cassa di risparmio di Bolzano S.p.A. e la Fondazione Cassa di risparmio di Bolzano, senza però che ciò abbia comportato il venir meno delle sue attribuzioni in materia.

Secondo la ricorrente, l'atto impugnato violerebbe, altresì, l'art. 11 dello statuto di autonomia, il quale assegna alla Provincia autonoma la competenza esclusiva in tema di apertura e trasferimento di sportelli di aziende di credito a carattere locale e di nomina del presidente e del vicepresidente della Cassa di risparmio.

Tale disposizione è anche richiamata dallo statuto della Fondazione là dove, all'art. 42, prevede che il presidente e il vicepresidente della Fondazione siano nominati dall'organo di indirizzo «salvo quanto previsto dall'art. 11 dello statuto di autonomia».

Ad avviso della ricorrente, pertanto, la competenza a nominare il presidente e il vicepresidente sia della Fondazione che della Cassa di risparmio di Bolzano spetterebbe alla Provincia autonoma, a prescindere dalla qualificazione della Fondazione come "ente creditizio" e come "ente di diritto privato". Poiché l'art. 9 dello statuto della Fondazione, come modificato, elevando il numero dei soci della Fondazione stessa va ad incidere sull'art. 42, il quale disciplina la nomina del presidente e del vicepresidente dell'organo di indirizzo della Fondazione, ne deriverebbe, per la ricorrente, la sua competenza alla approvazione di tale modifica.

La Provincia autonoma afferma che l'atto impugnato violerebbe anche l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). Ciò in quanto su siffatto aspetto non possono avere inciso le disposizioni contenute nella riforma al titolo V della parte seconda della Costituzione, segnatamente quelle attributive della competenza statale in tema di ordinamento civile, atteso che l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 prevede che le disposizioni costituzionali riformate si applichino «solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» e quindi non possono aver scalfito le competenze regionali e provinciali in tema di ordinamento creditizio, le quali implicavano anche il potere di ordinamento e vigilanza sulla Fondazione Cassa di risparmio.

La ricorrente lamenta, nell'adozione dell'atto impugnato, anche la violazione del principio di leale collaborazione. Lo dimostrerebbe il fatto che la Provincia autonoma è venuta a conoscenza dell'atto solo indirettamente, in quanto il Ministero dell'economia e delle finanze lo aveva indirizzato alla sola Fondazione, "scavalcando" in tal modo la Provincia medesima, organo costituzionalmente competente a provvedere alla approvazione, sebbene quest'ultima avesse rivolto al detto Ministero l'invito ad esprimere il suo parere.

Si è costituito in giudizio, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri, che ha concluso per il rigetto del ricorso.

La difesa erariale osserva, in primo luogo, che la competenza legislativa attribuita alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di Casse di risparmio è soggetta non solo al rispetto dei principi stabiliti con legge dello Stato, ma anche all'osservanza delle norme fondamentali di riforma economico-sociale.

In tale prospettiva, essendo indubbio che le previsioni normative contenute nel decreto legislativo n. 153 del 1999 siano qualificabili come «norme fondamentali di riforma economico-sociale», la Regione - secondo la resistente - è tenuta al loro rispetto. D'altra parte la stessa Regione ha riconosciuto tale vincolo, provvedendo a scorporare dalla preesistente Cassa di risparmio di Bolzano, la Cassa di risparmio di Bolzano s.p.a. e la Fondazione. Essendo espressamente inibito alle fondazioni bancarie, secondo la previsione del decreto legislativo n. 153 del 1999, svolgere funzioni di tipo creditizio, le competenze vantate dalla ricorrente in materia di ordinamento delle aziende di credito, compresa quella in tema di approvazione delle modifiche statutarie, non riguardano la Fondazione, ma potranno concernere la sola Cassa di risparmio di Bolzano s.p.a.

Così intese le attribuzioni della Regione (*rectius*: della Provincia autonoma di Bolzano), nessuna lesione delle competenze statutarie è ravvisabile nella adozione dell'atto impugnato. Ciò neppure riguardo alla asserita violazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, derivando la competenza statale non dalla modifica dell'assetto costituzionale ma dalla corretta interpretazione delle norme contenute nello statuto di autonomia, né, infine, con riferimento al principio di leale collaborazione.

In prossimità della udienza pubblica, originariamente fissata per il 20 febbraio 2007, sia la Provincia autonoma di Bolzano che il Presidente del Consiglio dei ministri hanno depositato memorie illustrative.

Parte resistente ribadisce che, a seguito della riforma del settore creditizio, attuata a partire dalla legge n. 218 del 1990, le competenze statutarie vantate dalla Provincia autonoma devono ritenersi rivolte esclusivamente nei confronti degli enti deputati a svolgere le funzioni creditizie, e non anche nei confronti delle Fondazioni bancarie, che tale attività più non svolgono.

Prosegue la resistente osservando che, mentre nel periodo transitorio previsto dall'art. 25

del d.lgs. n. 153 del 1999, la qualificazione delle fondazioni bancarie era influenzata dalla permanenza del vincolo "genetico-funzionale" fra queste e le neo istituite aziende di credito (permanenza cui fanno riferimento le sentenze della Corte costituzionale n. 341 e n. 342 del 2001), il più recente indirizzo della Corte, espresso con la sentenza n. 300 del 2003, sottolinea che, superata la precedente fase, ciò che conta è la qualificazione normativa «fondazioni-persone giuridiche private, data dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 153 del 1999» attribuita a tali enti.

Applicato il principio alla fattispecie concreta, deve - secondo lo Stato - dedursi che mentre la Cassa di Risparmio s.p.a. è assoggettata al controllo provinciale, lo stesso non può dirsi per la Fondazione, sottoposta, invece, alla disciplina di cui al d.lgs. n. 153 del 1999, e ciò anche per quanto concerne i poteri di nomina del presidente e del vicepresidente.

Riguardo all'asserita violazione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la Avvocatura ribadisce quanto già osservato in sede di comparso di costituzione.

La ricorrente Provincia, a sua volta, insiste per l'accoglimento del ricorso, riportandosi alle argomentazioni già svolte nell'atto introduttivo e richiamando le precedenti decisioni della Corte costituzionale in tema di competenza provinciale sulle modifiche statutarie degli enti creditizi a carattere regionale.

Ricordata la generalizzata proroga sino al 31 dicembre 2005, introdotta col decreto-legge n. 143 del 2003, del termine per operare la dismissione delle partecipazioni di controllo delle fondazioni bancarie nelle banche conferitarie, proroga tale da confermare, sino alla sua scadenza, la qualificazione di "ente creditizio" in capo alla Fondazione, la ricorrente segnala quello che definisce il «punto cruciale della questione»: cioè che l'art. 25, comma 3-bis, del d.lgs. n. 153 del 1999 esenta le fondazioni aventi sedi operative prevalentemente nelle regioni a statuto speciale da alcuni dei vincoli imposti dallo stesso d.lgs. n. 153 del 1999, fra i quali l'obbligo di dismissione della partecipazione nella banca conferitaria.

Sottolineato che, a termini statutarî, la Fondazione Cassa di risparmio di Bolzano indirizza la sua attività prevalentemente nell'ambito territoriale altoatesino, la ricorrente rileva che, di conseguenza, la suddetta Fondazione non è obbligata alla dismissione della partecipazione di controllo nella banca conferitaria; partecipazione che nei fatti sussiste, detenendo quella oltre il 58 per cento delle azioni della Cassa di risparmio di Bolzano s.p.a.

Non essendo pertanto reciso il vincolo genetico-funzionale fra le due istituzioni, quanto stabilito con le due sentenze della Corte costituzionale n. 300 e n. 301 del 2003 non sarebbe applicabile al caso in esame.

Quanto alla violazione del principio di leale collaborazione, la Provincia ribadisce gli argomenti già contenuti nel ricorso.

Dopo che il conflitto era stato una prima volta rinviato a nuovo ruolo, a seguito di concorde richiesta delle parti costituite, la ricorrente ha, nell'imminenza della nuova udienza pubblica, depositato una ulteriore memoria illustrativa in cui ha ribadito le precedenti deduzioni.

#### *Considerato in diritto*

1. - La Provincia autonoma di Bolzano ha proposto, nei confronti dello Stato, conflitto di attribuzione in relazione alla nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro - Direzione IV - Ufficio III del 25 gennaio 2005, prot. n. 7076, con la quale sono state approvate, con una precisazione, talune modifiche apportate allo statuto della Fondazione

Secondo la ricorrente, con l'atto impugnato il Ministero dell'economia, pretendendo di approvare le modifiche statutarie, e non limitandosi ad esprimere su di esse un parere, avrebbe violato le previsioni attributive delle competenze regionali e provinciali, in materia di ordinamento del credito locale, contenute negli artt. 5, numero 3, 11 e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché nelle relative norme di attuazione, dalle quali la ricorrente fa derivare la sua competenza riguardo alla «approvazione delle modifiche» apportate allo statuto della Fondazione Cassa di risparmio di Bolzano.

Inoltre, la ricorrente ritiene l'atto impugnato in contrasto col principio di leale collaborazione, in quanto la Provincia è venuta a conoscenza dell'atto solo indirettamente, dato che il Ministero dell'economia lo aveva indirizzato alla sola Fondazione, così «scavalcando» l'organo costituzionalmente competente, sebbene la Provincia avesse rivolto a tale dicastero l'invito ad esprimere il suo parere.

Infine, la Provincia di Bolzano sottolinea che l'art. 25, comma 3-bis, del d.lgs. 17 maggio 1999, n. 153 (Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 1998, n. 461), esenta le fondazioni che hanno sedi operative prevalentemente nelle Regioni a statuto speciale da taluni dei vincoli imposti dallo stesso d.lgs. n. 153 del 1999, fra i quali l'obbligo di dismissione della partecipazione nella banca conferitaria e che, quindi, lo stato della normativa sarebbe del tutto conforme a quello che determinò le sentenze di questa Corte n. 163 del 1995, n. 341 e n. 342 del 2001.

La ricorrente chiede, perciò, che questa Corte dichiari che non spetta allo Stato, e, per esso, al Ministero dell'economia e delle finanze, approvare le modifiche allo statuto della Fondazione Cassa di risparmio di Bolzano e, conseguentemente, annulli l'atto con cui il già menzionato Ministero dell'economia e delle finanze in data 25 gennaio 2005 (prot. n. 7076) ha approvato, con una precisazione, le modifiche dello statuto della citata Fondazione.

2.1. - La Provincia autonoma di Bolzano pone a principale fondamento del ricorso la specifica normativa prevista dallo statuto di autonomia e dalle relative norme di attuazione. È quindi necessario esaminare il contenuto delle disposizioni che la Provincia ritiene determinino la non spettanza della attribuzione fatta valere dallo Stato con il provvedimento oggetto del conflitto.

2.2. - L'art. 5 del d.P.R. n. 670 del 1972 dispone che «La Regione, nei limiti del precedente articolo e dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, emana norme legislative nelle seguenti materie: [...] 3) ordinamento degli enti di credito fondiario e di credito agrario, delle Casse di risparmio e delle Casse rurali, nonché delle aziende di credito a carattere regionale».

Il richiamato art. 4, a sua volta, prevede che «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali - tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali - nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione ha la potestà di emanare norme legislative» in una serie di materie che vengono indicate.

In base al primo comma dell'art. 11 dello statuto, «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» e, in base al successivo terzo comma, «La Provincia nomina il presidente e il vice presidente della Cassa di risparmio, sentito il parere del

Ministero del tesoro».

L'art. 16 del citato statuto di autonomia prevede, poi, al primo comma, che «Nelle materie e nei limiti entro cui la regione o la provincia può emanare norme legislative, le relative potestà amministrative, che in base all'ordinamento preesistente erano attribuite allo Stato sono esercitate rispettivamente dalla regione e dalla provincia».

Il 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), dispone, inoltre, all'art. 3, che «Rientrano nella competenza regionale i provvedimenti riguardanti le banche di cui al precedente art. 2 ed aventi in particolare per oggetto: [...] d) l'approvazione delle modifiche statutarie».

Infine, a completamento del quadro normativo fatto valere dalla Provincia a tutela delle sue prerogative, vi è da osservare che, in base all'art. 18 dello statuto - il quale recita: «La Regione esercita normalmente le funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni e ad altri Enti locali o valendosi dei loro uffici» - la legge regionale 17 aprile 2003, n. 3 (Delega di funzioni amministrative alle Province autonome di Trento e di Bolzano), ha disposto che «A decorrere dal 1° febbraio 2004, sono delegate alla Provincia autonoma di Bolzano le funzioni amministrative della Regione Trentino-Alto Adige in materia di camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura; di sviluppo della cooperazione e vigilanza sulle cooperative; di enti di credito fondiario e di credito agrario, di casse di risparmio e di casse rurali, di aziende di credito a carattere regionale».

3.1. - Dalla normativa sopra riportata emerge che la potestà legislativa della Regione deve essere esercitata nell'ambito «dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato», e con il «rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

Ciò comporta che le valutazioni circa la legittimità costituzionale dell'intervento statale che si manifesta attraverso la pretesa di approvare le modifiche allo statuto della Fondazione Cassa di risparmio di Bolzano, e di non limitarsi ad un apporto di carattere consultivo, dipendono dallo stato delle riforme economico-sociali della Repubblica e dei principi che derivano dalla legislazione statale.

3.2. - È noto che dall'inizio degli anni novanta il settore degli istituti di credito di diritto pubblico, ivi comprese le Casse di risparmio, è stato interessato ad un profondo processo di ristrutturazione.

In particolare, per ciò che rileva ai fini del presente conflitto, è stato avviato, con la riforma di cui alla legge 30 luglio 1990, n. 218 (Disposizioni in materia di ristrutturazione e integrazione patrimoniale degli istituti di credito di diritto pubblico), e al decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356 (Disposizioni per la ristrutturazione e per la disciplina del gruppo creditizio), - ai dichiarati fini di adeguare il sistema bancario alla sfida della concorrenza europea e di dare maggiore trasparenza al mercato del credito - un processo di separazione delle aziende di credito gestite dalle Casse di risparmio dagli enti in cui erano incorporate. Questi ultimi avrebbero continuato a svolgere le attività di interesse pubblico e di utilità sociale preminentemente in determinati settori rilevanti, legislativamente indicati, mentre le società risultanti dallo scorporo avrebbero esercitato le attività creditizie loro conferite. Tale evoluzione normativa è poi proseguita - per quanto di interesse ai fini del presente conflitto - con la legge 23 dicembre 1998, n. 461 (Delega al Governo per il riordino della disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti, di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e della disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria), e col d.lgs. 17 maggio 1999, n. 153, che hanno completato la separazione tra le fondazioni e le società bancarie conferitarie.

Il suddetto processo legislativo ha dato vita, in ciascuna delle sue fasi, ad una riforma economico-sociale della Repubblica, con la conseguenza che la Regione e la Provincia autonoma erano tenute ad adeguarvisi sia nell'esercizio della loro competenza legislativa sia nel parallelo svolgimento dell'attività amministrativa.

3.3. - Del resto è la stessa Regione (la quale ha successivamente delegato tali attribuzioni alla Provincia autonoma di Bolzano con la citata legge regionale n. 3 del 2003) che, sul presupposto che queste normative venissero a realizzare riforme economico-sociali della Repubblica, ha dapprima provveduto a incorporare l'azienda della Cassa di risparmio dal preesistente ente, configurando quest'ultimo come una fondazione, ed ha infine previsto che la legge n. 461 del 1998 e il d.lgs. n. 153 del 1999 disciplinassero il funzionamento della fondazione stessa (art. 2, comma 2, del vigente «Statuto della Fondazione Cassa di risparmio di Bolzano»).

4.1. - Si è già detto che il processo di ristrutturazione del settore degli istituti di diritto pubblico si è svolto per un lungo periodo di tempo (infatti, iniziato, dopo una lunga gestazione, con le modifiche legislative risalenti al principio degli anni '90, si è protratto nel nuovo secolo), con fasi tra di loro non omogenee anche per ciò che concerneva i principi fondamentali che si venivano ad affermare.

4.2. - La sentenza di questa Corte n. 163 del 1995, con la quale si è affermata la competenza regionale in tema di approvazione delle modifiche statutarie della Fondazione Cassa di risparmio di Bolzano, si muove in un quadro legislativo statale di riferimento profondamente diverso dall'attuale, in quanto, con la citata riforma lo scorporo dagli enti pubblici creditizi dell'azienda bancaria e il conferimento di quest'ultima in una società per azioni non faceva però mutare la natura pubblica dell'ente conferente che assumeva altresì la veste di *holding* sostanziale del gruppo creditizio.

In tale decisione si afferma infatti 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».

4.3. - Ma anche le sentenze n. 341 e n. 342 del 2001, che confermano le conclusioni della sentenza n. 163 del 1995, pur decise nella vigenza della legge n. 461 del 1998 e del relativo d.lgs. n. 153 del 1999, fanno riferimento ad una fase non ancora compiuta delle varie trasformazioni previste dalla suddetta normativa. Esse si riferiscono al «periodo transitorio delle operazioni di ristrutturazione bancaria», quello cioè in cui negli enti conferenti «deve ritenersi che permanga la qualificazione di ente creditizio».

Nella successiva sentenza n. 300 del 2003 si precisa al riguardo che «Nel periodo transitorio delle operazioni di ristrutturazione bancaria, secondo le citate pronunce, la qualificazione di ente creditizio è stata ritenuta plausibile, in base al mancato venir meno, in concreto, del vincolo genetico e funzionale tra enti conferenti e società bancarie conferitarie». Sempre in tale sentenza si sottolinea che, successivamente, «L'evoluzione legislativa ha spezzato quel “vincolo genetico e funzionale”, di cui parlano le sentenze n. 341 e n. 342 del 2001 di questa Corte, vincolo che in origine legava l'ente pubblico conferente e la società bancaria, e ha trasformato la natura giuridica del primo in quella di persona giuridica privata senza fine di lucro (art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 153) della cui natura il controllo della società bancaria, o anche solo la partecipazione al suo capitale, non è più elemento caratterizzante. Con questa trasformazione, muta la collocazione nel riparto materiale delle competenze legislative tracciato dall'art. 117 della Costituzione».



4.4. - La sentenza n. 300 del 2003 prende, quindi, atto dell'avvenuto consolidamento del processo legislativo statale di profonda modifica di questo settore, e, alla luce di tali atti normativi, constata che si è realizzata la scissione tra il sistema delle fondazioni e quello degli istituti creditizi.

La suddetta modifica legislativa comporta che le fondazioni bancarie rientrano non più nell'ambito della materia del credito, «ma in quella dell'«ordinamento civile», comprendente la disciplina delle persone giuridiche di diritto privato che l'art. 117, secondo comma, della Costituzione assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato».

Presupposto necessario per ritenere che le fondazioni siano collocabili nell'ambito di competenza legislativa delle Regioni è che esse e le loro attività «rientrano in una nozione, per quanto lata sia, di pubblica amministrazione in senso soggettivo e oggettivo. Dopo il d.lgs. n. 153, questo presupposto [precisa la sentenza n. 300 del 2003] non è più sostenibile».

5. - Tale conclusione, formulata con riferimento a questioni di legittimità costituzionale sollevate da Regioni a statuto ordinario, vale anche per il presente conflitto. Non vengono, infatti, a mutare le ragioni di fondo che hanno ispirato detta decisione, vale a dire l'attrazione della disciplina delle fondazioni nell'ambito dell'«ordinamento civile» a seguito di una riforma economico-sociale che, in base alle norme statutarie e di attuazione dello statuto innanzi citate, costituisce un limite - in questo caso assoluto - all'esercizio della potestà legislativa regionale e provinciale. Non essendovi potestà legislativa, ne deriva, per il ricordato principio del parallelismo, l'impossibilità da parte della Provincia di rivendicare, come necessitata conseguenza delle competenze riconosciute dalle norme statutarie, l'attribuzione delle correlate funzioni amministrative.

6.1. - Nelle memorie successive alla presentazione del ricorso, la Provincia autonoma sottolinea con particolare forza la circostanza che l'art. 25 del d.lgs. n. 153 del 1999, al comma 3-bis, detta una particolare disciplina nei confronti delle «fondazioni [...] con sedi operative prevalentemente in regioni a statuto speciale» (qual è la Fondazione Cassa di risparmio di Bolzano). In particolare, non si applicano a tali fondazioni: a) i commi 1 e 2 dell'art. 25; b) il comma 3 dell'art. 12; c) il comma 1 dell'art. 6 «limitatamente alle partecipazioni di controllo nelle società bancarie conferitarie»; d) il termine previsto nell'art. 13; infine: e) il termine di cui all'art. 12, comma 4, è prorogato di sette anni.

È quindi necessario esaminare analiticamente questa particolare disciplina.

Quanto previsto al punto a) comporta che non si applica il limite cronologico di cui al suddetto art. 25 oltre il quale è inibito alle fondazioni di detenere partecipazioni di controllo nelle società bancarie conferitarie o in società diverse rispetto a quelle che svolgono imprese strumentali. Quanto previsto al punto b) comporta che anche dopo il 31 dicembre 2005 la fondazione continua a fruire delle agevolazioni previste in quanto ente non commerciale anche se è in possesso della partecipazione di controllo nella società bancaria conferitaria. Quanto previsto al punto c) rende possibile, in via generale e senza limiti di tempo, la partecipazione di controllo, cui si è già fatto riferimento sub a). Quanto previsto al punto d) esclude che vi sia un termine per fruire di un regime tributario agevolato per le «plusvalenze derivanti dal trasferimento delle azioni detenute nella società bancaria conferitaria». Anche le deroghe di cui al punto e) riguardano benefici di carattere tributario, conseguenti alla titolarità di diritti reali su immobili, che vengono mantenuti fino al settimo anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 153 del 1999.

Si tratta di una serie di disposizioni che, per l'aspetto che interessa la presente questione, rendono possibile, nel caso di «fondazioni [...] con sedi operative prevalentemente in Regioni a statuto speciale», il mantenimento di uno stretto legame tra la fondazione stessa e l'istituto bancario conferitario.

6.2. - Questo insieme di norme derogatorie non muta, però, la natura dei due soggetti derivati dallo scorporo della precedente Cassa di risparmio.

Anche le fondazioni destinatarie di questa specifica normativa soggiacciono, infatti, alla disciplina prevista dal comma 1 dell'art. 2 e dal comma 2 dell'art. 3 del decreto legislativo n. 153 del 1999. Tali disposizioni, volte a regolamentare il «Regime civilistico delle fondazioni» prevedono che: «Le fondazioni sono persone giuridiche private senza fine di lucro, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale. Perseguono esclusivamente scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico secondo quanto previsto dai rispettivi statuti» (art. 2, comma 1) e che: «Non sono consentiti alle fondazioni l'esercizio di funzioni creditizie; è esclusa altresì qualsiasi forma di finanziamento, di erogazione o, comunque, di sovvenzione, diretti o indiretti, ad enti con fini di lucro o in favore di imprese di qualsiasi natura, con eccezione delle imprese strumentali, delle imprese sociali e delle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, e successive modificazioni» (art. 3, comma 2).

La possibilità da parte di queste specifiche fondazioni di detenere partecipazioni di controllo nelle società creditizie conferitarie non ne modifica, quindi, la natura di persone giuridiche private, come tali rientranti nell'ambito dell'ordinamento civile.

6.3. - Si tratta del resto di una conclusione cui la citata sentenza n. 300 del 2003 è chiaramente pervenuta, quando afferma che «Ciò che conta ormai, in definitiva, ai fini della determinazione della portata da assegnare al riparto delle competenze legislative delineato dall'art. 117, secondo e terzo comma, della Costituzione, è la qualificazione degli enti in questione quali fondazioni-persone giuridiche private, data dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 153 del 1999, più volte citato, indipendentemente dall'eventuale perdurare di loro coinvolgimenti in partecipazioni bancarie che la legge ancora consenta per ragioni particolari, accanto all'esercizio prioritario delle proprie funzioni finalizzate al perseguimento degli scopi di utilità sociale e di sviluppo economico, secondo le previsioni dei loro statuti».

Si consideri, poi, che la citata sentenza espressamente richiama «le modifiche apportate ai commi 1 e 3-bis dello stesso articolo 25, a opera del decreto-legge 24 giugno 2003, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 212», per sottolinearne la irrilevanza rispetto alle conclusioni cui si deve pervenire in base «alla decisione legislativa di separare gli enti medesimi dal sistema creditizio».

7.1. - La pretesa della Provincia di estendere alle fondazioni persone giuridiche private i poteri che lo statuto di autonomia prevede per le aziende di credito a carattere regionale non trova, per i motivi già visti, fondamento né nello statuto medesimo né nelle norme di attuazione.

È opportuno, al riguardo, non solo ricordare che, come si è già detto al precedente punto 3.3., la Regione, da cui la Provincia autonoma deriva, per delega, le sue attribuzioni amministrative in materia, non solo ha provveduto a dare attuazione alle previsioni della legge n. 461 del 1998 e del d.lgs. n. 153 del 1999, ma ha anche previsto che tale insieme di disposizioni legislative fosse posto a base del vigente statuto della Fondazione Cassa di risparmio di Bolzano (comma 2 dell'art. 2).

Nel citato statuto è infine previsto, al primo comma dell'art. 2, che «La Fondazione è una persona giuridica privata», al terzo comma dell'art. 4, che «la Fondazione non ha fini di lucro e persegue esclusivamente scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico» e, al terzo comma dell'art. 5, che «La Fondazione non può esercitare funzioni creditizie né effettuare, in qualsiasi forma, finanziamenti, erogazioni o sovvenzioni, diretti o indiretti, ad enti con fini di lucro o in favore di imprese di qualsiasi natura, con eccezione delle imprese strumentali e delle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, e successive modificazioni».

Si tratta di una disciplina che, testimoniando il processo di adeguamento della normativa provinciale a quella statale, rende evidente l'applicabilità delle conclusioni cui è pervenuta la sentenza n. 300 del 2003.

7.2. - La censura relativa alla violazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), è infondata in quanto inconferente, posto che né da tale disposizione la Provincia autonoma può, nel caso in oggetto, desumere un ampliamento delle sue «forme di autonomia», né lo Stato su di essa fonda le sue attribuzioni.

7.3. - Trattandosi di materia rientrante nel secondo comma, lettera l), dell'art. 117 della Costituzione, lo Stato non è venuto meno, nell'esercitare un potere espressamente previsto dall'art. 10 del d.lgs. n. 153 del 1999, al principio di leale collaborazione.

7.4. - Parimenti infondato, alla luce di quanto sopra, è l'assunto per cui l'art. 11, terzo comma, dello statuto di autonomia, il quale prevede che «La provincia nomina il presidente e il vice presidente della Cassa di risparmio sentito il parere del Ministero del tesoro», debba automaticamente applicarsi anche allo statuto della Fondazione.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* che spettava allo Stato e, per esso, al Ministero dell'economia e delle finanze, approvare le modifiche allo statuto della Fondazione Cassa di risparmio di Bolzano con la nota del Dipartimento del tesoro - Direzione IV - Ufficio III del 25 gennaio 2005, prot. n. 7076, in relazione alla quale è stato sollevato il conflitto in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2007.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

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