PROF. AVV. GIUSEPPE CAIA
ORDINARIO DI DIRITTO AMMINISTRATIVO
NELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BOLOGNA
40124 BOLOGNA - GALLERIA CAVOUR, 6
TEL. 051 - 25 45 65

Bologna, 14 dicembre 2017

On.le Ufficio di Presidenza
Consiglio della Provincia autonoma
di Bolzano
p.zza Silvius Magnago 6
39100 - BOLZANO

Richiesta di istituzione, ai sensi dell'art. 25 del Regolamento interno del Consiglio provinciale, di una commissione di inchiesta su "La Cassa di Risparmio di Bolzano e il futuro del sistema bancario in Provincia di Bolzano".
Parere pro veritate.

1. È stata richiesta, da alcuni on.li consiglieri provinciali, l'istituzione di una commissione di inchiesta su "La Cassa di Risparmio di Bolzano e il futuro del sistema bancario in Provincia di Bolzano". La richiesta è stata avanzata richiamando l'art. 25 del Regolamento interno del Consiglio provinciale.

Mi è stato chiesto di esprimere il mio parere *pro veritate* sulla possibilità di istituire tale Commissione di inchiesta.

Ho esaminato approfonditamente e meditatamente la problematica e, per le ragioni che qui di seguito illustrerò, sono giunto alla conclusione che la richiesta di istituzione della Commissione non è ammissibile.

2. La richiesta degli on.li consiglieri provinciali (atto del 18 ottobre 2017), dopo aver indicato le motivazioni, le finalità e compiti della Commissione d'inchiesta, precisa le modalità procedurali, indentificandole come se-

Prot. Datum | data prot. 15.12.2017 Prot. Nr. | n. prot. LTG_0006512 Prot. Typ | tipo prot. Eingang - entrata

gue: «*reperire informazioni, anche attraverso audizioni di persone, sulle procedure e sulle attività della Cassa di Risparmio S.p.A., sulle sue affiliate e sulla Fondazione Cassa di Risparmio; reperire documentazione, tra cui i rapporti ispettivi, azioni risarcitorie, segnalazioni, bilanci e relazioni commerciali, pareri e documentazione su transazioni immobiliari; stendere una relazione per il Consiglio provinciale*». Il periodo temporale da sottoporre ad indagine viene indicato negli ultimi 10 anni, dal 2007 al 2017.

3. Le inchieste e indagini conoscitive dei consigli regionali (o delle Province autonome), presentano una caratteristica comune a tutte le inchieste che possono essere svolte presso un'assemblea elettiva: l'oggetto dell'attività della commissione di inchiesta o indagine deve riguardare materie di competenza dell'ente ed è funzionale all'esercizio di tali competenze.

Infatti, l'art. 25, comma 4 del Regolamento interno del Consiglio provinciale di Bolzano stabilisce che: «*La commissione acquisisce notizie, informazioni e documenti relativi al tema dell'inchiesta e al termine dei propri lavori riferisce al Consiglio con apposito documento le proprie acquisizioni e conclusioni. Ove lo ritenga opportuno, avanza proposte*».

In dottrina e in giurisprudenza si è sempre sottolineato che deve sussistere una competenza dell'ente pubblico perché possa essere istituita la Commissione d'inchiesta presso l'Assemblea elettiva.

Corte cost., 10 gennaio 1991, n. 4 (Pres. Conso, Red. Cheli) ha sottolineato che l'attività di una Commissione di inchiesta presenta un carattere strumentale rispetto all'esercizio di competenze proprie della Regione o Provin-

Prot. Datum | data prot. 15.12.2017 Prot. Nr. | n. prot. LTG_0006512 Prot. Typ | tipo prot. Eingang - entrata

cia autonoma: «*il potere d'inchiesta regionale, esprimendosi attraverso indagini dirette a raccogliere elementi di conoscenza su fatti e persone, non rappresenta una materia affiancabile alle altre affidate alla competenza regionale, ma svolge essenzialmente una funzione strumentale in vista dei provvedimenti che potranno essere adottati non dalla Commissione all'uopo nominata che ha svolto l'indagine, ma dall'organo deliberativo che l'ha disposta ai fini di una migliore e più adeguata esplicazione delle proprie attività istituzionali*» «*La legittimità dell'istituzione di una Commissione regionale d'inchiesta va, dunque, in primo luogo, commisurata alla "strumentalità" dei suoi poteri d'indagine, cioè al fatto che l'oggetto di tali poteri sia tale da poter essere ricondotto a materie o funzioni di spettanza regionale ovvero a interessi di rilievo regionale, quali ad esempio quelli inerenti al buon funzionamento dei diversi apparati regionali*» [sottolineatura aggiunta].

Così è stata affermata l'impossibilità di istituire una Commissione d'inchiesta presso un'Assemblea elettiva di una Regione, seppure a Statuto speciale (e dunque anche presso una Provincia autonoma), quando tale Commissione sarebbe destinata ad occuparsi di soggetti che svolgono attività che rientrano invece nella competenza di altro livello territoriale come lo Stato (così Corte cost., 17 febbraio 1969, n. 19, Pres. Sandulli, Red. Branca).

A queste affermazioni la Corte perviene perché l'inchiesta «*non si configura come una funzione autonoma*» dell'Assemblea della Regione o Provincia autonoma, «*ma è un potere connaturato e implicito delle varie funzioni spettanti ai Consigli medesimi, cioè un modo di estrinsecazione di dette funzioni*» e dunque si deve trattare di funzioni sempre spettanti a quella Assemblea elettiva (cfr. Corte

Prot. Datum | data prot. 15.12.2017 Prot. Nr. | n. prot. LTG_0006512 Prot. Typ | tipo prot. Eingang - entrata

cost. 28 aprile 1966, n. 29 (Pres. Ambrosini, Red. Benedetti).

4. In relazione al descritto limite di contenuto per l'ammissibilità dell'istituzione di una Commissione di inchiesta presso una Assemblea elettiva, si deve dunque verificare se la Provincia autonoma di Bolzano annoveri tra le proprie competenze funzioni relative a soggetti come la "Cassa di Risparmio s.p.a." la "Fondazione Cassa di Risparmio di Bolzano" e relativamente alla materia del credito in genere.

L'art. 5, n. 3) e l'art. 11 dello Statuto speciale di autonomia indicano alcuni ambiti di competenza per la materia del credito che possono essere ricondotti alle funzioni esercitabili a livello locale. Tuttavia, tali ambiti, pur già circoscritti nella formulazione letterale delle due citate disposizioni dello Statuto speciale, sono stati di molto ristretti dalle riforme che hanno riguardato l'ordinamento del credito, in adempimento degli obblighi discendenti dai Trattati e dalle normative comunitarie ed europee.

4.1. Del resto, le stesse norme di attuazione dello Statuto speciale non hanno recato alcun ampliamento alle competenze regionali e provinciali in materia di credito.

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") individua le competenze della Regione e delle Province autonome nei soli confronti delle banche a carattere regionale e comunque stabilisce che «*Restano di competenza esclusiva della Banca d'Italia, anche nei riguardi*

Prot. Datum | data prot. 15.12.2017 Prot. Nr. | n. prot. LTG_0006512 Prot. Typ | tipo prot. Eingang - entrata

delle banche a carattere regionale, le valutazioni e le attività di vigilanza» (art. 1, comma 2).

La definizione di tale tipo di aziende di credito viene fornita dall'art. 2 del cit. d.P.R.: «*Sono banche a carattere regionale le banche aventi sede legale nel territorio della regione che: a) hanno un solo sportello sito in province limitrofe, oppure fino a due sportelli, sempre in province limitrofe, qualora dispongano nella regione di almeno tre sportelli; b) pur superando i limiti numerici di cui alla lettera a) hanno un numero di sportelli che, su conforme valutazione della Banca d'Italia, non facciano venir meno la caratteristica di banca a carattere regionale*».

Al riguardo non vi è bisogno di particolari illustrazioni per cogliere immediatamente che tanto la "Cassa di Risparmio di Bolzano s.p.a." quanto la "Fondazione Cassa di Risparmio di Bolzano" non sono "banche a carattere regionale" secondo la definizione data dalle norme di attuazione statutaria; infatti, le loro caratteristiche operative, le dimensioni e la rispettiva natura giuridica le mantengono al di fuori di tale ristretto ambito materiale.

5. La giurisprudenza della Corte costituzionale, ormai consolidata sul punto, ha illustrato in più occasioni con quali limiti si devono intendere le competenze delle Province autonome in materia di credito, pure se menzionate, per alcuni profili negli artt. 5, n. 3 ed 11 dello Statuto speciale e nel citato d.P.R. n. 234 del 1977.

Le sentenze che vengono principalmente in questione sono le seguenti:

- Corte cost., 8 giugno 1994, n. 224 (Pres. Casavola; Red. Cheli);

Prot. Datum | data prot. 15.12.2017 Prot. Nr. | n. prot. LTG_0006512 Prot. Typ | tipo prot. Eingang - entrata

- Corte cost., 31 marzo 1995, n. 102 (Pres. Baldassarre, Red. Cheli);
- Corte cost., 20 dicembre 2007, n. 438 (Pres. Bile, Red. Napolitano).

5.1. Nelle sentenze si è gradatamente affermato che: «*la particolare forza dello Statuto speciale non* [può] *essere invocata per giustificare la sopravvivenza delle competenze provinciali, una volta che le stesse vengano a contrastare con discipline adottate in sede comunitaria nonché con il riassetto organico dell'intera materia operato, in attuazione della direttiva comunitaria, nell'ambito del diritto interno: riassetto che ha fatto venir meno l'"originario presupposto" su cui le competenze in questione risultavano fondate*» (sent. n. 102 del 1995) [sottolineatura aggiunta].

Quanto appena riportato perché «*i poteri deliberativi e consultivi in materia di sportelli bancari, già affidati alle Province autonome dallo Statuto speciale e dalle relative norme di attuazione in relazione all'esigenza di regolare la distribuzione delle imprese bancarie anche in funzione dello sviluppo dell'economia e della società locale, non appaiono più rispondenti al quadro della nuova disciplina del credito conseguente al recepimento della direttiva CEE 89/646 che, in funzione della definizione del mercato interno europeo e della concorrenza tra le imprese bancarie comunitarie, ha introdotto la "libertà di stabilimento"*» (sent. n. 224 del 1994 e sent. 102 del 1995) [sottolineatura aggiunta].

Anche recentemente, la Corte costituzionale ha ribadito che la "tutela del risparmio", la "tutela della concorrenza" e lo "ordinamento civile" sono materie di competenza dello Stato sicché la disciplina del credito e delle atti-

Prot. Datum | data prot. 15.12.2017 Prot. Nr. | n. prot. LTG_0006512 Prot. Typ | tipo prot. Eingang - entrata

vità bancarie introdotta con nuove norme statali, per attuare direttive europee, ha influito sulle materie (precedentemente) di competenza regionale (1).

Dunque, le competenze della Regione e Provincia autonoma non ricomprendono oggi la materia (attività della Cassa di Risparmio s.p.a.) che viene considerata nella richiesta di istituzione della Commissione di inchiesta, cosicché l'istituzione, già sotto questo primo profilo, non risulta ammissibile.

5.2. La dottrina ha messo in evidenza che il potere delle assemblee elettive di dare luogo ad inchieste, attraverso la istituzione di apposite commissioni, incontra limiti funzionali e materiali. Non sarebbe cioè possibile per un Consiglio provinciale, (ma non potrebbero neppure le Camere del Parlamento nazionale) andare oltre le competenze dell'ente territoriale (2).

Anche per gli autori che hanno una visione ampliativa, peraltro non suffragata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (v. sopra), il potere di inchiesta di un Consiglio di Regione o Provincia autonoma deve comunque trovare fondamento nella sussistenza di poteri di ispezione politica del Consiglio o nella esigenza di acquisire elementi di conoscenza e di valutazione per l'esercizio di funzioni rientranti nelle attribuzioni del Consiglio (3).

Dunque, anche qualora fosse esatta la tesi che il potere di inchiesta rappresenta un potere "implicito" e "connaturato" al modo di essere dell'Assemblea elettiva, che

---

(1) Cfr. Corte cost., 21 dicembre 2016, n. 287 (Pres. Grossi, Red. de Pretis).
(2) Cfr. F. Fenucci, *I limiti dell'inchiesta parlamentare*, Milano, III ed., 1999; A. Pace, voce *Inchiesta parlamentare, in Enc. dir.*, vol. XX, Milano, 1970, pagg. 1016-1017; C. Pappagallo, voce, *Inchiesta parlamentare*, in *Enc. giur.*, vol. XVI, 1989 pag. 3.
(3) Cfr. V. Onida, *Inchieste e indagini conoscitive regionali*, in *Enc. giur.*, vol. XVI, 1989, spec. pag. 3.

Prot. Datum | data prot. 15.12.2017 Prot. Nr. | n. prot. LTG_0006512 Prot. Typ | tipo prot. Eingang - entrata

intende esercitarlo attraverso apposita commissione, tale potere non potrebbe - in realtà - mai spingersi oltre le attribuzioni proprie di un Consiglio provinciale ed al di là della sfera di materie riconducibili alle relative attribuzioni (4).

6. Peraltro, le sopra esposte considerazioni sull'assetto delle competenze, valgono non solo per la Cassa di Risparmio s.p.a. ma anche per la Fondazione di origine bancaria.

La riforma disposta con il d.lgs. 17 maggio 1995, n. 153 (5) ha determinato la natura del tutto privata delle Fondazioni di origine bancaria e la loro inerenza alla materia dello "ordinamento civile", sicché la ricordata sentenza Corte cost. n. 438 del 2007 conclude nel senso che la «*trasformazione* [delle Fondazioni bancarie] *muta la collocazione nel riparto materiale delle competenze legislative tracciato*» dalle norme costituzionali. È importante ricordare che questa sentenza è stata pronunciata in un giudizio per conflitto di attribuzioni proprio relativo ad atti riguardanti la Fondazione Cassa di Risparmio di Bolzano.

Oggi, «*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*»; «*l'attrazione della disciplina delle fondazioni nell'ambito dell'*"*ordinamento ci-*

(4) Cfr. F. PIERANDREI, voce *Inchiesta parlamentare*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. VIII, Torino, 1962, pag. 517.
(5) Recante "Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del d.lgs. 20 novembre 1990, n. 356, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell'articolo 1 della L. 23 dicembre 1998, n. 461".

Prot. Datum | data prot. 15.12.2017 Prot. Nr. | n. prot. LTG_0006512 Prot. Typ | tipo prot. Eingang - entrata

vile" 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» (così la sent. ult. cit.).

Dunque, le Fondazioni di origine bancaria, dopo il mutamento della loro natura giuridica, e la loro acquisita natura di soggetti privati, non ricadono neppure in parte nella competenza della Provincia autonoma.

La sentenza della Corte cost., qui sopra richiamata, ha anche precisato che: ciò «*che conta ormai, in definitiva, ai fini della determinazione della portata da assegnare al riparto delle competenze legislative (...) 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*» (6).

Ancora, la sentenza Corte cost., n. 438 del 2007, ritiene irrilevante, rispetto ad una Fondazione di origine bancaria, la previsione dell'art. 11, comma 3 dello Statuto speciale di autonomia che la Corte considera applicabile ad una fattispecie oggi non sussistente più nei fatti (Cassa

(6) Del resto, anche la sentenza 29 settembre 2003, n. 300 (Pres. Chieppa, Red. Zagrebelsky) della stessa Corte 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*».

Prot. Datum | data prot. 15.12.2017 Prot. Nr. | n. prot. LTG_0006512 Prot. Typ | tipo prot. Eingang - entrata

di risparmio-ente pubblico), mentre - come si è detto - la Fondazione è ora un soggetto di natura privata.

6.1. La natura privata delle Fondazioni di origine bancaria deriva, come già detto, dal d.lgs. n. 153 del 1999 (7). Le Fondazioni sono state dunque trasformate «*in "fondazioni", "persone giuridiche private senza fine di lucro, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale"*». Con questa «*trasformazione, muta la collocazione nel riparto materiale delle competenze legislative ...*» (Corte cost., n. 300 del 2003) (8).

Del resto, non si può dire che il potere di designazione di alcuni componenti dell'organo di indirizzo della Fondazione di origine bancaria, da parte degli enti locali territoriali, modifichi la configurazione dell'ente privato.

Anzitutto, i soggetti designati dagli enti territoriali non possono mai risultare in posizione di prevalenza (maggioranza assoluta) perché la norma di legge, come riscritta dalla Corte costituzionale (9), recita: «*previsione, nell'àmbito dell'organo di indirizzo, di una prevalente e qualificata rappresentanza degli enti, pubblici e priva-*

---

(7) Il giudice delle leggi ha anche precisato che «*la trasformazione della natura giuridica degli originari enti conferenti può dirsi normativamente realizzata. Essi - quali enti pubblici gestori della partecipazione al capitale delle società conferitarie - cessano di esistere come tali, dal momento dell'approvazione, (...), delle modifiche statutarie*» (Corte cost. n. 300 del 2003).

(8) Così prosegue la Corte: «*Tanto basta per escludere la fondatezza della pretesa delle quattro Regioni ricorrenti, di vedere annullate le impugnate disposizioni della legge dello Stato in materia di fondazioni di origine bancaria, in conseguenza della competenza legislativa concorrente loro riconosciuta relativamente alle "casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale". L'art. 11 della legge n. 448 del 2001 opera infatti non in questa materia 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*».

(9) Sent. 29 settembre 2003, n. 301 (Pres. Chieppa, Red. Marini).

Prot. Datum | data prot. 15.12.2017 Prot. Nr. | n. prot. LTG_0006512 Prot. Typ | tipo prot. Eingang - entrata

ti, espressivi delle realtà locali (...) e comunque non maggioritaria, rappresentanza di ciascuno dei singoli soggetti che partecipano alla formazione dell'organo» [art. 4, comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 153 del 1999].

Inoltre, è significativo che, per espressa prescrizione di legge, i componenti dell'organo di indirizzo «*non rappresentano*» gli enti esterni (come la Provincia o i Comuni) che li hanno designati (art. 4, comma 2, d.lgs. ult. cit.). Non sussiste pertanto alcun rapporto di dipendenza o strumentalità o di nesso funzionale tra la Provincia autonoma e la Fondazione Cassa di Risparmio di Bolzano.

* * *

Per tutte le ragioni sopra esposte non vi sono i presupposti di competenza per poter istituire, nel Consiglio provinciale di Bolzano, la Commissione di inchiesta su "La Cassa di Risparmio di Bolzano e il futuro del sistema bancario in Provincia di Bolzano".

Questa è la mia conclusione *pro veritate*

(prof. avv. Giuseppe Caia)

Giuseppe Caia

Prot. Datum | data prot. 15.12.2017 Prot. Nr. | n. prot. LTG_0006512 Prot. Typ | tipo prot. Eingang - entrata