

SENTENZA N. 813

ANNO 2003

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO
SEZIONE III

composto dai Magistrati:

Luigi COSSU

Presidente

Vito CARELLA

Consigliere

Antonino SAVO AMODIO

Consigliere rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Sul ricorso n. 11105 del 2002 Reg. Gen., proposto dall'Associazione fra le Casse di Risparmio Italiane, la Fondazione Cassa di Risparmio di Alessandria, la Fondazione Cassa di Risparmio di Bolzano, la Fondazione Cassa di Risparmio di Cesena, la Fondazione Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti, la Fondazione Cassa di Risparmio di Calabria e di Lucania, la Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo, la Fondazione Cassa di Risparmio di Fermo, la Fondazione Cassa di Risparmio di Fossano, la Fondazione Cassa di Risparmio di Genova e Imperia, la Fondazione Cassa di Risparmio di Imola, la Fondazione Cassa di Risparmio della Spezia, la Fondazione Cassa di Risparmio di Loreto, la Fondazione Cassa di Risparmio di Orvieto, la Fondazione Monte di Parma, la Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro, la Fondazione Cassa di Risparmio di Pescara e di Loreto Aprutino, la Fondazione Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, la Fondazione Cassa di Risparmio di Ravenna, la Fondazione Cassa di Risparmio di Reggio Emilia Pietro Manodori, la Fondazione Cassa di Risparmio di Rieti, la Fondazione Cassa di Risparmio di Rimini, la Fondazione

Cassa di Risparmio di Saluzzo, la Fondazione Agostino De Mari - Cassa di Risparmio di Savona, la Fondazione Cassa di Risparmio di Spoleto, la Fondazione Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo, la Fondazione Cassa di Risparmio di Udine e Pordenone, la Fondazione Banco di Sardegna, la Fondazione Cassa di Risparmio di Terni e Narni, Ente Cassa di Risparmio di Firenze, la Fondazione Banca del Monte e Cassa di Risparmio di Faenza, la Fondazione Cassa di Risparmio di Asti, la Fondazione Cassa di Risparmio di Biella, la Fondazione Cassa di Risparmio di Bra, la Fondazione Cassa di Risparmio di Carpi, la Fondazione Cassa di Risparmio di Cento, la Fondazione Cassa di Risparmio di Civitavecchia, la Fondazione Cassa di Risparmio e Banca del Monte di Lugo, la Fondazione Cassa di Risparmio di Fabriano e Cupramontana, la Fondazione Cassa di Risparmio di Fano, la Fondazione Cassa di Risparmio di Forlì, la Fondazione Cassa di Risparmio di Lucca, la Fondazione Cassa di Risparmio di Mirandola, la Fondazione Cassa di Risparmio di Modena, la Fondazione Cassa di Risparmio di Puglia, la Fondazione Cassa di Risparmio di Savigliano, la Fondazione Cassa di Risparmio di Torino, la Fondazione Cassa di Risparmio di Tortona, la Fondazione Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto, la Fondazione Cassa di Risparmio di Vercelli, la Fondazione Cassa di Risparmio di Vignola, la Fondazione Cassamarca, la Fondazione Cassa di Risparmio di Piacenza e Vigevano, la Fondazione Cassa di Risparmio di Carrara, la Fondazione Cassa di Risparmio di Città di Castello, la Fondazione Banca del Monte “Domenico Siniscalco-Ceci” di Foggia, la Fondazione Cassa di Risparmio di Foligno, la Fondazione Cassa di Risparmio di Pistoia e Pescia, la Fondazione Cassa di Risparmio di Perugia, la Fondazione Cassa di Risparmio di Prato, la Fondazione Cassa di Risparmio della Provincia di Viterbo, la Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna, la Fondazione Banca del Monte di Lombardia, la Fondazione Banca del Monte di Lucca, la Fondazione Banca del Monte di Rovigo, la Fondazione Cassa di Risparmio di Ascoli Piceno, la Fondazione Cassa di Risparmio di Gorizia, la Fondazione Cassa di Risparmio di Jesi, la

Fondazione Cassa di Risparmio di Livorno, la Fondazione Cassa di Risparmio della Provincia di Macerata, la Fondazione Cassa di Risparmio di Parma e Monte di Credito su Pegno di Busseto, la Fondazione Cassa di Risparmio di Verona, Vicenza, Belluno e Ancona, Istituto Banco di Napoli – Fondazione, la Fondazione Cassa di Risparmio della Provincia dell’Aquila, la Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato, la Fondazione Cassa di Risparmio in Bologna e la Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo, in persona dei rispettivi rappresentanti legali p.t., rappresentate e difese dagli avvocati Giovanni Gabrielli, Andrea Guarino, Giuseppe Morbidelli e Piero Schlesinger, con i quali elettivamente domiciliario in Roma, Piazza Borghese n. 3;

con l’intervento ad adiuvandum

del Forum Permanente del Terzo Settore, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall’avv. Salvatore Pettinato, con il quale elettivamente domicilia in Roma, Via Bertoloni n. 29;

contro

il Ministero dell’Economia e delle Finanze, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso dall’Avvocatura Generale dello Stato, presso la quale domicilia in Roma, Via dei Portoghesi n. 12;

e nei confronti

della Regione Toscana, in persona del Presidente p.t., non costituita;

del Comune di Firenze, in persona del Sindaco p.t., non costituito;

per l’annullamento

- a) (con il ricorso introduttivo): del Decreto Ministeriale 2 agosto 2002 n. 217, recante “Regolamento ai sensi dell’art. 11 comma 14 della legge 28 dicembre 2001 n. 448, in materia di disciplina delle fondazioni bancarie” e di ogni altro atto comunque presupposto, connesso e consequenziale;
- b) (con i motivi aggiunti): della nota prot. n. 14572, inviata il 23 ottobre 2002 dal Ministero dell’Economia e delle Finanze avente ad oggetto “Documento programmatico previsionale”;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Economia e delle Finanze e dell'interventore ad adiuvandum;

Visti i motivi aggiunti;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti di causa;

Nominato relatore il consigliere Antonino Savo Amodio e uditi, all'udienza del 4 dicembre 2002, gli avvocati Guarino, Gabrielli, Schlesinger e Morbidelli per la parte ricorrente, l'avv. dello Stato Aiello per il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'avv. Pettinato per l'interveniente ad adiuvandum;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

FATTO

Con il ricorso n. 11105 del 2002, l'Associazione fra le Casse di Risparmio Italiane e numerose fondazioni di origine bancaria hanno impugnato il Decreto Ministeriale 2 agosto 2002 n. 217, recante il "Regolamento ai sensi dell'art. 11 comma 14 della legge 28 dicembre 2001 n. 448, in materia di disciplina delle fondazioni bancarie".

Poiché i dubbi di costituzionalità, sollevati in quella sede e riguardanti l'art. 11 della legge 28 dicembre 2001 n. 448, attributivo del potere regolamentare, sono stati ritenuti non manifestamente infondati dal Collegio, si è disposta, con separata ordinanza, la rimessione delle relative questioni all'esame della Corte costituzionale.

In questa sede va affrontato l'esame dei motivi aggiunti, proposti avverso la nota ministeriale prot n. 14572 del 23 ottobre 2002, contenente indicazioni ai fini della redazione del documento previsionale relativo all'esercizio 2003.

Parte ricorrente deduce:

- 1) Illegittimità derivata da quella del D. M. n. 217 del 2002, al quale dà esecuzione.
- 2) Eccesso di potere per irragionevolezza e contraddittorietà, atteso che le fondazioni bancarie sarebbero chiamate a scegliere i settori nei quali operare ancor prima di aver apportato i necessari adeguamenti ai propri statuti, così come richiesto dal più volte citato art. 11 della legge n. 448 del 2001.
- 3) Incompetenza, in quanto, trattandosi di un atto di natura politica, l'autorità emanante avrebbe dovuto essere direttamente il Ministro e non il Direttore generale.
- 4) Violazione di legge. Incompetenza sotto altro profilo, dubitandosi, in primo luogo, della sussistenza di un potere di indirizzo, alla stregua dei principi sanciti nella già citata ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale n. 1196 del 2002, in merito all'art. 10 comma 3 lett. e) del decreto legislativo n. 153 del 1999. In secondo luogo, perché il potere di indirizzo si sarebbe comunque già consumato a seguito dell'approvazione ministeriale degli statuti delle fondazioni. In ogni caso, l'atto di indirizzo non sarebbe stato emanato osservando il procedimento prescritto dalla legge.
- 5) Violazione di legge, nella parte in cui viene introdotta una forma di autorizzazione preventiva per l'esecuzione dei documenti programmatici trasmessi per il controllo.
- 6) Eccesso di potere per irragionevolezza e violazione dell'autonomia delle fondazioni, vizio riferito al termine eccessivamente breve concesso alle fondazioni per adeguarsi alle prescrizioni dettate dal provvedimento impugnato.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, nella memoria conclusionale, replica alle argomentazioni appena riassunte.

Si è costituito in giudizio anche il Forum Permanente del Terzo Settore, proponendo intervento ad adiuvandum e concludendo per l'accoglimento dei motivi di doglianza.

Parte ricorrente ha prodotto, a sua volta, una memoria conclusionale, nella quale ribadisce le tesi esposte nei suoi precedenti scritti.

DIRITTO

Delle numerose censure mosse nei confronti della nota ministeriale impugnata – che possono essere risolte indipendentemente dall'esito delle questioni di costituzionalità sollevate con separata ordinanza -, va esaminata, in primo luogo, la quarta, in ordine di enunciazione, che denuncia un vizio procedimentale del provvedimento impugnato.

Più specificamente, parte ricorrente, assumendo che quest'ultimo costituisca un atto di indirizzo, si duole della mancata, previa audizione delle organizzazioni rappresentative delle fondazioni bancarie, che costituisce un passaggio ineludibile dell'iter formativo di tale forma di provvedimento.

L'indagine, commessa al Collegio, è duplice: occorre verificare, innanzi tutto, se sia condivisibile la suddetta configurazione della nota impugnata e, in caso affermativo, se risulti effettivamente omessa la fase consultiva delle associazioni di categoria.

Deve convenirsi che l'atto sub iudice rappresenta, sotto il profilo contenutistico e per gli effetti che è destinato a produrre, un atto di indirizzo rivolto dall'Autorità di vigilanza (che, temporaneamente, è rappresentata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze) alle fondazioni bancarie, che si inserisce nel classico schema disciplinato dall'art. 10 comma 3 del decreto legislativo n. 153 del 1999.

Esso, infatti, è destinato ad orientare l'attività di detti soggetti nella fase di redazione del proprio documento previsionale programmatico, imponendo ai loro

organi precisi obblighi di fare: valga, per tutti e a mero titolo esemplificativo, la prescrizione dettata alla pag. 4, nel paragrafo 1 – “Scelta dei settori e assegnazione delle risorse” -, lett. i), a proposito degli obblighi di destinazione del reddito delle stesse e alla possibilità (e al conseguente onere documentale) di derogare ad essi.

La migliore prova della natura di atto di indirizzo della nota in questione viene, comunque, dalla stessa Amministrazione resistente, che, nella memoria difensiva, conviene sulla qualificazione datane da controparte, sostenendo, piuttosto, che sarebbe stato assolto l'onere procedimentale che si assume mancante.

L'affermazione del Ministero emanante è smentita in fatto.

Intanto, deve ricordarsi che l'interlocuzione, cui fa riferimento parte ricorrente, è quella contemplata dall'art. 10 comma 3 citato nella formula “sentite le organizzazioni rappresentative delle fondazioni”, con la quale si è adattato alle peculiarità del caso di specie il principio generale in tema di partecipazione al procedimento espresso alla legge 7 agosto 1990 n. 241. Nella specie, tale esigenza risulta assolutamente ineludibile anche per ragioni di carattere sostanziale, atteso che l'atto emanando è destinato a comprimere, direttamente ed immediatamente, la sfera di operatività dei suoi destinatari.

Appare vieppiù evidente che detta partecipazione deve risultare effettiva, come, in via generale, prescrive l'art. 10 della citata legge n. 241 del 1990, che consente agli interessati di “presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare”. Conseguentemente, pur condividendo la giurisprudenza che, in un ottica, appunto, sostanzialistica, nega la configurabilità del vizio denunciato, allorché vi sia la prova che il destinatario del potere amministrativo abbia comunque partecipato al procedimento, la situazione appena descritta non si riscontra nella specie, in presenza di una nota, come quella invocata da parte resistente, che contiene la mera richiesta, rivolta all'Autorità di vigilanza, di fornire chiarimenti in merito alla redazione del

documento programmatico, assumendo l'inapplicabilità della disciplina legislativa introdotta nel 2001. La lettera dell'11 settembre 2002, redatta dall'A.C.R.I., ha, infatti, quest'esclusivo contenuto, sicché essa rappresenta un mero atto di iniziativa, diretto a sollecitare l'azione amministrativa, non certo un documento con il quale si è fornito il prescritto contributo alla formazione del contenuto dell'atto emanando.

Risulta, pertanto, pienamente provata la violazione dell'art. 10 comma 3 innanzi citato.

La natura del vizio riscontrato comporta l'integrale annullamento dell'atto impugnato ed impedisce l'esame da parte del Collegio delle altre censure, che, pertanto, restano assorbite dalla precedente trattazione.

Sussistono giusti motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese di giudizio fra tutte le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Terza, accoglie il ricorso in epigrafe indicato e, per l'effetto, annulla la nota prot. n. 14572, inviata il 23 ottobre 2002 dal Ministero dell'Economia e delle Finanze avente ad oggetto "Documento programmatico previsionale".

Compensa integralmente fra le parti le spese di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 4 dicembre 2002.

Luigi COSSU

Presidente

Antonino SAVO AMODIO

Consigliere est.