CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **218/2011** (ECLI:IT:COST:2011:218)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **GROSSI**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **04/07/2011**
Deposito del **21/07/2011**; Pubblicazione in G. U. **27/07/2011**
Norme impugnate: Art. 19, c. 1°, della legge della Regione Siciliana 14/05/2009, n. 6.
Massime: **35757**
Atti decisi: **ord. 363/2010**

ORDINANZA N. 218

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, della legge della Regione Siciliana 14 maggio 2009, n. 6 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2009), promosso dall'Arbitro Bancario Finanziario, Collegio di Napoli, nel procedimento vertente tra Di Caro Giuseppa nella qualità di titolare dell'impresa Individuale Azienda agricola Deliella e il Banco di Sicilia s.p.a., con ordinanza del 6 luglio 2010, iscritta al n. 363 del registro ordinanze

2010 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visti l'atto di costituzione di Di Caro Giuseppa nonché l'atto di intervento della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2011 il Giudice relatore Paolo Grossi;

udito l'avvocato Beatrice Fiandaca per la Regione Siciliana.

Ritenuto che, con provvedimento del 6 luglio 2010, l'Arbitro Bancario Finanziario, Collegio di Napoli, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 41 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, della legge della Regione Siciliana 14 maggio 2009, n. 6 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2009), che prevede la proroga, da parte degli istituti di credito, della scadenza dei termini delle esposizioni agrarie;

che il Collegio rimettente premette di essere stato investito da un reclamo, proposto a norma delle disposizioni attuative dell'art. 128-bis del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), con il quale la titolare di una azienda agricola siciliana, debitrice nei confronti del Banco di Sicilia per un credito agrario già scaduto, aveva richiesto all'istituto di credito l'applicazione della norma oggetto di impugnativa ricevendo risposta negativa da parte dello stesso istituto;

che, a fronte delle contrapposte tesi sostenute dalle parti, il Collegio ha rilevato come l'unica interpretazione plausibile della norma in discussione, avuto riguardo all'univoco significato testuale, è che la disposizione stessa abbia inteso introdurre un vero e proprio diritto potestativo del debitore, con un corrispettivo obbligo per l'intermediario bancario, non rilevando che il debito della azienda ricorrente fosse già stato prorogato;

che la disposizione denunciata risulterebbe in contrasto con gli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, il quale, nell'individuare tra i limiti della potestà legislativa regionale quello dell'"ordinamento civile", «certamente sottrae alle Regioni il potere di dettare prescrizioni che incidono sull'autonomia privata, oltretutto nell'ambito di rapporti contrattuali già in essere»;

che il Collegio reputa pregiudizialmente necessario svolgere una approfondita disamina delle circostanze alla stregua delle quali ravvisa la propria legittimazione a sollevare il quesito incidentale di legittimità costituzionale;

che l'Arbitro Bancario Finanziario, nell'ambito dei sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie, avrebbe un ruolo «autenticamente decisorio», atteso che le sue decisioni risulterebbero per vari aspetti vincolanti, specie per gli intermediari, la cui "reputazione" sarebbe messa in gioco in caso di inottemperanza;

che il ruolo dell'Arbitro Bancario Finanziario risulterebbe, pertanto, «in qualche modo contiguo» a quello degli arbitri, oggi abilitati a promuovere questioni di legittimità costituzionale in forza dell'art. 819-bis del codice di procedura civile, apparendo essenziale, in forza anche della giurisprudenza costituzionale, che l'organo rimettente sia chiamato a risolvere una controversia nel rispetto delle garanzie del contraddittorio e facendo applicazione obiettiva del diritto;

che la questione sollevata sarebbe rilevante atteso che, ove la norma censurata, sicuramente applicabile al contenzioso insorto fra le parti, fosse riconosciuta

costituzionalmente legittima, la stessa imporrebbe al Collegio di accogliere la domanda della azienda agricola ricorrente, non essendo possibile procedere ad una interpretazione adeguatrice tale da scongiurare il prospettato vizio di legittimità;

che la disposizione impugnata contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che esclude la competenza legislativa delle Regioni in materia di "ordinamento civile", in connessione all'esigenza di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali che disciplinano i rapporti fra privati;

che, prorogando la scadenza di crediti già scaduti, la norma stessa genererebbe l'«effetto di sottrarre al creditore il diritto di agire per l'adempimento, anche nelle forme della esecuzione forzata, nonché l'esercizio degli altri strumenti di tutela previsti dal contratto – come ad esempio il diritto di risolverlo per inadempimento – costringendolo a subire la prosecuzione coattiva del rapporto, ed anzi addirittura la sua ricostituzione coattiva quando (come tra l'altro sarebbe nel caso di specie) egli abbia già manifestato l'intenzione di recedere dal rapporto»;

che, d'altra parte, la materia oggetto dell'intervento legislativo censurato non rientrerebbe nell'ambito di quelle «per le quali l'art. 14 dello Statuto [siciliano] riconosce alla Regione competenza legislativa esclusiva», non potendo essa «ricondursi alla materia "agricoltura"»;

che la disposizione censurata si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 3 Cost., giacché essa introdurrebbe, senza alcuna ragionevolezza, «un regime di maggior favore per il debitore impresa agricola, e che abbia beneficiato di erogazione di credito agrario ai sensi dell'art. 43 TUB, in raffronto per un verso all'impresa sempre agricola che sia stata altrimenti finanziata […] e, per altro verso, e soprattutto, rispetto alle imprese diverse da quella agricola appunto finanziate dal sistema bancario», senza che possano valere le ragioni prospettate dalla norma, né sotto il profilo della crisi generale (che non giustificherebbe interventi selettivi in ragione della tipologia del credito concesso), né sotto il generico profilo delle «avverse condizioni climatiche»;

che essa, infine, violerebbe anche l'art. 41 Cost., in quanto, incidendo su rapporti in corso o addirittura già risolti, si tradurrebbe in una ingiustificata limitazione dell'autonomia privata, incidendo sulla libertà di iniziativa degli istituti bancari, ai quali sarebbe «sottratta la possibilità di scegliere, sulla base di valutazioni legate al merito creditizio dell'impresa debitrice, se concedere la proroga oppure perseguire nelle autonome prospettive di recupero del credito verso il debitore inadempiente», senza che ciò trovi giustificazione in «superiori esigenze di utilità sociale», potendo gli istituti di credito, ove non vincolati dalla norma censurata, liberare capitali per finanziare imprese più meritevoli;

che si è costituita in giudizio la parte privata, ricorrente nel procedimento principale, la quale ha concluso chiedendo dichiararsi inammissibile e comunque infondata la proposta questione;

che l'Arbitro Bancario Finanziario non sarebbe legittimato a sollevare questione di legittimità costituzionale, trattandosi di organo che non esercita funzioni giudicanti e non è collocato in una posizione super partes e le cui decisioni non produrrebbero i medesimi effetti della sentenza pronunciata dall'autorità giudiziaria, non essendo contro di esse previsti mezzi di impugnazione in quanto contenenti misure che non incidono sulla sfera giuridica delle parti e non precludono il ricorso all'autorità giudiziaria;

che la questione risulterebbe pure inammissibile considerato che nel procedimento a quo non sarebbe stato rispettato il contraddittorio, non essendo le controdeduzioni avversarie state notificate alla parte ricorrente;

che l'art. 117 Cost. sarebbe stato evocato in modo inadeguato, senza specifica indicazione della norma statutaria di riferimento, senza, perciò, che il rimettente abbia verificato se la disposizione legislativa contestata possa essere ricondotta nell'ambito delle materie che rientrano nella competenza regionale, limitandosi ad escludere che la norma impugnata sia riconducibile alla materia, in genere, dell' "agricoltura";

che la questione sarebbe, comunque, infondata, giacché la disposizione censurata non sopprime l'autonomia negoziale delle parti, ma si limita ad introdurre una norma transitoria la cui portata è già esaurita, giustificata da una situazione eccezionale e da ragioni di interesse pubblico e sociale, con attribuzione al debitore dell'onere del pagamento degli interessi;

che la questione risulterebbe parimenti infondata anche in riferimento agli artt. 41 e 3 Cost., stante il rilievo che, accanto alle eccezionali emergenze di carattere economico ed atmosferico, la scelta legislativa sarebbe orientata verso un settore, quello agricolo, «sempre destinatario di discipline (anche comunitarie e non solo regionali o nazionali) specifiche, in considerazione delle proprie peculiarità»;

che nel giudizio ha infine spiegato atto di intervento la Regione Siciliana, in persona del suo Presidente pro-tempore, per chiedere una pronuncia di inammissibilità o di infondatezza;

che anche la Regione deduce il difetto di legittimazione del Collegio rimettente sul rilievo che la figura dell'Arbitro Bancario Finanziario non potrebbe ritenersi "contigua" a quella dell'arbitro rituale nonché sul rilievo che le disposizioni che ne regolano le attribuzioni evidenziano il carattere non alternativo che le decisioni adottate dal Collegio presentano rispetto ai rimedi giurisdizionali;

che, infatti, a differenza di quanto previsto tanto in sede giudiziaria che arbitrale, anche dopo la decisione del Collegio, non vincolante per il cliente e per l'intermediario, è sempre possibile ricorrere alla autorità giudiziaria ovvero ad ogni altro mezzo previsto dall'ordinamento per la tutela dei propri diritti ed interessi;

che le parti non sarebbero, del resto, neppure collocate in posizione di parità, come avviene in un giudizio anche arbitrale, essendo concessa maggior tutela al cliente, quale parte contrattualmente più debole;

che, peraltro, la premessa interpretativa da cui muove il Collegio rimettente sarebbe erronea, in quanto la disposizione impugnata avrebbe natura soltanto «propulsiva, costituendo un invito a porre in essere la prevista proroga al fine della realizzazione del pubblico interesse sottostante, ma nel rispetto delle previsioni codicistiche che la vincolano ad una espressa e conforme volontà delle parti»;

che, pertanto, non essendo stata imposta autoritativamente alcuna proroga legale, la legge regionale non avrebbe travalicato alcun limite posto dai parametri costituzionali evocati;

che, in una memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Siciliana ha insistito nelle precedenti richieste precisando argomenti già svolti nell'atto di intervento.

Considerato che, con provvedimento del 6 luglio 2010, l'Arbitro Bancario Finanziario, Collegio di Napoli, solleva, in riferimento agli articoli 3, 41 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 1, della legge della Regione Siciliana 14 maggio 2009, n. 6 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2009), che prevede la proroga, da parte degli istituti di credito, della scadenza dei termini delle esposizioni agrarie;

che, preliminarmente, in punto di legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale, il Collegio rimettente sottolinea come, alla luce della disciplina relativa alla

struttura e alla funzione di tale organismo – di cui, in particolare, all'art. 128-bis del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia) e alle conseguenti disposizioni attuative –, trasparirebbe un ruolo «autenticamente decisorio» delle controversie insorte tra clienti ed intermediari bancari, con la rigorosa applicazione delle norme di diritto;

che la decisione adottata all'esito della prevista procedura presenterebbe profili di efficacia, sotto vari aspetti, vincolante (in particolare per ciò che riguarda la posizione degli intermediari, posto che la "reputazione" dei medesimi potrebbe risultare compromessa in caso di inottemperanza), con la conseguenza di rendere il ruolo dell'Arbitro Bancario Finanziario «in qualche modo contiguo» a quello degli arbitri, oggi espressamente abilitati a promuovere questioni di legittimità costituzionale in forza dell'art. 819-bis del codice di procedura civile;

che una simile conclusione si troverebbe in linea con i princìpi affermati da questa Corte nelle sentenze n. 83 del 1966 e n. 376 del 2001, ove, nel delineare la nozione di giudizio e di autorità giurisdizionale ai fini di quanto previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, si è stabilito come sia essenziale, a quegli effetti, che l'organo rimettente sia chiamato a risolvere una controversia nel rispetto delle garanzie del contraddittorio e facendo applicazione obiettiva del diritto;

che detti requisiti risulterebbero nella specie soddisfatti, tenuto conto anche della posizione super partes che caratterizzerebbe l'Arbitro Bancario Finanziario, anche sul versante della relativa composizione e dei meccanismi di nomina dei componenti il collegio;

che gli accennati rilievi, diffusamente elaborati dal Collegio rimettente per asseverare la propria qualità di "autorità giurisdizionale", non possono tuttavia essere considerati persuasivi, alla luce della stessa disciplina relativa alle attribuzioni dell'organo in questione;

che, infatti, non può non osservarsi come l'Arbitro Bancario Finanziario, pur istituito sulla base di una disposizione di carattere legislativo, quale l'art. 128-bis del Testo unico bancario (il quale, peraltro, nelle varie e successive stesure, si è limitato a stabilire soltanto la previsione di un organismo destinato a favorire la risoluzione stragiudiziale delle controversie tra clienti ed intermediari bancari, in modo che siano assicurate la "imparzialità" dell'organo e la "rappresentatività dei soggetti interessati"), ha poi trovato la propria disciplina esclusivamente, come previsto, in disposizioni di carattere amministrativo, quali, in particolare, la delibera del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR) 29 luglio 2008, n. 275, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 222 del 2008, e le disposizioni adottate dalla Banca d'Italia il 18 giugno 2009 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale n. 144 del 2009;

che, pertanto, già alla stregua del carattere delle disposizioni in base alle quali l'organismo in questione è stato effettivamente istituito ed è chiamato a procedere e decidere, si profilano, sul piano strutturale e funzionale, connotazioni che valgono ad escludere la riconducibilità di tale organo a quelli giurisdizionali, ancorati, per loro stessa natura, al fondamento costituzionale e alla riserva di legge;

che, d'altra parte, è ulteriormente significativo, per denotare il carattere dei compiti dell'organismo in discorso, che gli stessi criteri e requisiti di nomina dei componenti, il loro stato giuridico e il complesso delle regole deontologiche, non siano paragonabili ai presìdi corrispondentemente previsti nei confronti di organismi chiamati a svolgere funzioni giurisdizionali;

che, allo stesso modo, gli indici di riconoscibilità considerati tipici delle funzioni giurisdizionali appaiono del tutto assenti in riferimento alle specifiche attribuzioni che l'organismo in discorso è chiamato a svolgere, alla stregua delle richiamate fonti che ne disciplinano il funzionamento;

che, difatti, risulta particolarmente rilevante la circostanza per la quale l'intervento dell'Arbitro Bancario Finanziario è, da un lato, precluso nell'ipotesi in cui la controversia sia stata già sottoposta alla autorità giudiziaria o rimessa a decisione arbitrale (art. 2, comma 6, della citata delibera CICR) e, dall'altro, risulta ugualmente vanificato qualora nel corso del procedimento la controversia stessa sia devoluta ai giudici o agli arbitri (art. 6, comma 4, della medesima delibera);

che dette circostanze assumono, nel complesso, portata dirimente agli effetti che qui interessano anche sulla base del comunicato della Banca d'Italia del 26 ottobre 2010, ove, fra l'altro, incisivamente si puntualizza che «per gli intermediari, così come per i clienti, quale che sia l'esito della procedura, resta ferma la facoltà di ricorrere all'autorità giudiziaria ovvero ad ogni altro mezzo previsto dall'ordinamento per la tutela dei propri diritti e interessi», sul rilievo che «le decisioni dell'ABF, infatti, non incidono sulle situazioni giuridiche delle parti»;

che i caratteri della giurisdizione si rivelano, del pari, inesistenti anche con riguardo al profilo relativo alla decisione, posto che la stessa non assume, in realtà, alcun valore cogente per nessuna delle parti "in causa", svolgendo essa solo una funzione destinata ad incidere sulla immagine e sulla reputazione dell'intermediario, in particolare se non ottemperante, secondo connotazioni che possono riecheggiare gli interventi di organi amministrativi in autotutela;

che, per altro verso, la circostanza secondo cui il "responso" dell'Arbitro Bancario Finanziario debba essere adottato "secondo diritto" non può ritenersi in sé argomento probante, giacché è tipico di qualsiasi funzione giustiziale procedere e adottare le proprie determinazioni secundum ius, al pari di qualsiasi organismo della pubblica amministrazione;

che, pertanto, deve essere esclusa la legittimazione dell'Arbitro Bancario Finanziario a sollevare questioni di legittimità costituzionale, dovendo quella qui ora proposta essere dichiarata manifestamente inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, della legge della Regione Siciliana 14 maggio 2009, n. 6 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2009), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 41 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dall'Arbitro Bancario Finanziario, Collegio di Napoli, con il provvedimento indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Paolo GROSSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2011.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: MELATTI

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.