CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **17/2020** (ECLI:IT:COST:2020:17)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **CARTABIA** - Redattore: **AMATO**
Udienza Pubblica del **14/01/2020**; Decisione del **15/01/2020**
Deposito del **13/02/2020**; Pubblicazione in G. U. **19/02/2020**
Norme impugnate: Provvedimento della Banca d'Italia del 26/03/2019, prot. n. 0406824/19.
Massime: **42233 42234 42235 42236**
Atti decisi: **confl. enti 6/2019**

SENTENZA N. 17

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Marta CARTABIA; Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del provvedimento della Banca d'Italia del 26 marzo 2019, prot. n. 0406824/19, promosso dalla Regione Siciliana con ricorso notificato il 10 giugno 2019, depositato in cancelleria il 17 giugno 2019, iscritto al n. 6 del registro conflitti tra enti 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 27,

prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché gli atti di intervento della Banca d'Italia e di ICCREA Banca spa Istituto centrale del credito cooperativo (d'ora in avanti: ICCREA);

udito nell'udienza pubblica del 14 gennaio 2020 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Marina Valli per la Regione Siciliana; Olina Capolino per la Banca d'Italia, Piero Guido Alpa e Patrizio Messina per ICCREA e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 10 giugno 2019 e depositato il successivo 17 giugno, la Regione Siciliana ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e della Banca d'Italia, al fine di ottenere la sospensiva e l'annullamento, previa declaratoria di non spettanza allo Stato, del provvedimento della Banca d'Italia del 26 marzo 2019, prot. n. 0406824/19, con cui è stato disposto lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e controllo e la nomina degli organi straordinari della Banca di credito cooperativo (d'ora in avanti: BCC) di San Biagio Platani.

Ad avviso della ricorrente, questo provvedimento sarebbe lesivo delle sue attribuzioni costituzionali e statutarie perché la Banca d'Italia – omettendo di coinvolgere la Regione Siciliana nell'adozione di tale atto – avrebbe violato sia gli artt. 17 e 20 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (d'ora in avanti: lo statuto), sia gli artt. 1 e 5 del decreto legislativo 29 ottobre 2012, n. 205 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana in materia di credito e risparmio), sia il principio di leale collaborazione.

2.– La Regione Siciliana riferisce che, in attuazione della disciplina introdotta dal decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18 (Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio), convertito, con modificazioni, in legge 8 aprile 2016, n. 49, la BCC di San Biagio Platani ha aderito al gruppo bancario cooperativo ICCREA Banca spa Istituto centrale del credito cooperativo (d'ora in avanti: ICCREA).

In seguito, è stata la stessa BCC a comunicare al dipartimento finanze e credito della Regione Siciliana che, con provvedimento del 26 marzo 2019, la Banca d'Italia ha disposto lo scioglimento degli organi con funzione di amministrazione e controllo della medesima BCC e l'ha sottoposta alla procedura di amministrazione straordinaria per gravi violazioni e irregolarità nella gestione, con contestuale nomina degli organi straordinari, ai sensi dell'art. 70, comma 1, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante «Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia» (d'ora in avanti: t.u. bancario).

2.1.– La parte ricorrente ritiene che il provvedimento impugnato, in quanto adottato unilateralmente dalla Banca d'Italia, senza il necessario coinvolgimento della Regione Siciliana, sia lesivo delle proprie attribuzioni statutarie.

È denunciata, in primo luogo, la violazione dell'art. 17, lettera e), dello statuto, il quale prevede la competenza legislativa in materia di «disciplina del credito, delle assicurazioni e del

risparmio», nonché dell'art. 20, che attribuisce al Presidente e agli assessori regionali le funzioni esecutive e amministrative concernenti le materie del credito, delle assicurazioni e del risparmio.

La parte ricorrente lamenta, inoltre, la violazione dell'art. l, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 205 del 2012 che attribuisce all'assessorato regionale dell'economia, dipartimento delle finanze e del credito, la competenza ad adottare i provvedimenti in materia di «decadenza e sospensione dei soggetti che svolgono nelle banche a carattere regionale funzioni di amministrazione, direzione e controllo, in relazione al difetto dei requisiti di professionalità, onorabilità e indipendenza […]».

È denunciata, infine, la violazione dell'art. 5 del medesimo d.lgs. n. 205 del 2012, che dispone che «[p]er le banche a carattere regionale i provvedimenti riguardanti lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e controllo, la revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria e la liquidazione coatta amministrativa, nei casi previsti dal decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, sono adottati, ove la Banca d'Italia ne faccia proposta, con decreto dell'assessore regionale per l'economia».

In quanto previste da norme di rango costituzionale, dotate di forza prevalente su quella delle leggi ordinarie, queste competenze statutarie non sarebbero state eliminate dalla nuova normativa del d.l. n. 18 del 2016.

2.2.– La parte ricorrente ritiene che l'introduzione del gruppo bancario cooperativo, cui devono aderire le BCC, non abbia determinato la perdita del relativo carattere regionale.

Sarebbe possibile, infatti, una lettura costituzionalmente orientata della legge n. 49 del 2016, volta a preservare l'equilibrio tra attività bancaria e natura mutualistica. Nel nuovo gruppo bancario cooperativo, anche le attività di coordinamento e di direzione della capogruppo sono volte a realizzare lo scopo mutualistico delle BCC affiliate. La natura di società per azioni della capogruppo non comporterebbe il venir meno delle caratteristiche delle BCC affiliate, non potendo la capogruppo sostituirsi ad esse nell'esercizio della loro attività. Ad avviso della Regione Siciliana, la riforma non avrebbe determinato alcuna riduzione dell'autonomia gestionale delle BCC.

La ricorrente evidenzia, inoltre, che anche l'art. 37-bis, comma 7, lettera c), del t.u. bancario sarebbe volto rafforzare il carattere localistico delle BCC. Si fa altresì rilevare che anche la Banca centrale europea, nel parere dell'11 settembre 2018 (CON/2018/42), ha osservato che le modifiche apportate al d.l. n. 18 del 2016 dal successivo decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito con modificazioni in legge 21 settembre 2018, n. 108, mirano a «rafforzare il carattere localistico e i tratti di decentralizzazione dei gruppi bancari cooperativi». L'adesione al gruppo bancario non varrebbe, quindi, a disancorare la singola BCC dal territorio in cui ha sede. Pertanto, essa dovrebbe tuttora considerarsi a carattere regionale.

D'altra parte, all'epoca dell'introduzione del d.lgs. n. 205 del 2012, il riferimento al gruppo bancario contenuto nell'art. l, comma 3, non avrebbe potuto ricomprendere realtà del tutto diverse, per natura e funzione, da quelle al tempo esistenti. La riforma delle BCC non avrebbe modificato l'art. 159 del t.u. bancario, il quale continua a far salve le prerogative delle autonomie speciali, anche rispetto alla legislazione statale in materia bancaria.

2.3.– Con il provvedimento impugnato sarebbe violato anche il principio di leale collaborazione, in base al quale i diversi livelli di governo devono cooperare fra loro, in quanto, nonostante le diversità di funzione e struttura, essi fanno pur sempre parte del medesimo ordinamento. Nel caso specifico, la Regione non ha ricevuto alcuna comunicazione, nemmeno a scopo puramente informativo, né è stata avvertita dalla Banca d'Italia circa la posizione che

questa riteneva di assumere. Sarebbe stato così impedito alla Regione di dare il proprio apporto ai fini di una soluzione condivisa, che consentisse di tener conto delle prerogative regionali.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi in giudizio per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, resiste al ricorso contestando la fondatezza delle censure in esso formulate.

3.1.– La difesa statale osserva, in primo luogo, che la parte ricorrente non avrebbe fornito la prova del carattere regionale della BCC in questione, secondo quanto previsto dall'art. l, comma 3, del d.lgs. n. 205 del 2012.

In particolare, non sarebbe dimostrato che essa è operativa nella Regione, né che essa non possiede più del 5% degli sportelli al di fuori di questa, né, infine, che la sua operatività extraregionale sia stata valutata dalla Banca d'Italia come marginale. La mancanza anche di uno solo di questi presupposti sarebbe sufficiente ad escludere il carattere regionale della banca.

L'Avvocatura generale dello Stato deduce, inoltre, che gli elementi che qualificano una BCC, descritti dagli artt. 33, 34, 35 e 37 del t.u. bancario, non coincidono con quelli, puramente territoriali, valorizzati, invece, dalla normativa di attuazione statutaria, e in particolare dall'art. l, comma 3, del d.lgs. n. 205 del 2012. I caratteri tipici della BCC sono infatti di tipo personale, più che territoriale, in quanto riferiti ai soci e al rapporto mutualistico che deve intercorrere tra questi e la banca.

Inoltre, ai sensi dell'art. 35, comma 2, del t.u. bancario e della circolare della Banca d'Italia n. 285 del 17 dicembre 2013 (Disposizioni di vigilanza per le banche), la zona di competenza territoriale delle BCC non coincide necessariamente con il territorio regionale. Pertanto, il modello della BCC non coinciderebbe con quello della banca di interesse regionale, rilevante ai fini dell'applicabilità del d.lgs. n. 205 del 2012.

3.2.– L'Avvocatura generale dello Stato rileva, inoltre, che, ai sensi dell'art. 33, comma 1-bis, del t.u. bancario, l'appartenenza ad un gruppo bancario cooperativo è condizione per il rilascio dell'autorizzazione dell'attività bancaria in forma di banca di credito cooperativo. L'inserimento in un gruppo bancario nazionale farebbe perdere alle banche che ne fanno parte l'eventuale carattere regionale posseduto prima dell'ingresso nel gruppo.

Si fa rilevare che, anche prima del d.l. n. 18 del 2016, l'art. 1, comma 3, dello stesso d.lgs. n. 205 del 2012 prevedeva l'incompatibilità tra il carattere regionale di una banca e la sua appartenenza da un gruppo bancario nazionale. L'innovazione introdotta dal d.l. n. 18 del 2016, non impugnato sul punto dalla Regione Siciliana, sarebbe data dall'obbligatorietà dell'affiliazione, con conseguente perdita del carattere regionale.

3.3.– L'Avvocatura generale dello Stato ritiene che la riforma del 2018 abbia salvaguardato il carattere territoriale e lo scopo mutualistico propri delle BCC, prevedendo che il gruppo bancario cooperativo sia di tipo "contrattuale", ossia basato sul contratto di coesione. Non si tratta, infatti, di un gruppo basato sul controllo del capitale sociale delle affiliate da parte della capogruppo, valendo anzi la regola opposta, in quanto sono le affiliate a dover detenere il capitale della capogruppo, almeno per il sessanta per cento di questo (art. 37-bis, comma l, lettera a, del t.u. bancario).

Peraltro, pur essendo salvaguardati il carattere mutualistico e l'autonomia operativa della singola BCC, la vigilanza sull'intero gruppo deve uniformarsi al carattere nazionale di questo. L'esistenza di vincoli di gruppo comporta necessariamente il carattere consolidato della vigilanza e della competenza ad adottare i relativi provvedimenti.

3.4.– Inoltre, ad avviso della difesa statale, l'intervento dell'assessore regionale per l'economia, previsto dall'art. 5 del d.lgs. n. 205 del 2012 in caso di commissariamento di banche a carattere regionale, avrebbe costituito il riflesso del coinvolgimento del Ministro dell'economia e delle finanze, in precedenza previsto dal t.u. bancario e in seguito eliminato dal d.lgs. 16 novembre 2015, n. 181, recante «Modifiche del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 e del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, in attuazione della direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE), n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio». Con questo atto normativo, la competenza per l'adozione dei provvedimenti di amministrazione straordinaria delle banche è stata attribuita in via esclusiva alla Banca d'Italia, quale autorità di vigilanza.

Non essendo più prevista nel quadro normativo dell'Unione europea una competenza in materia dell'organo di governo, ma solo dell'autorità di vigilanza, il fondamento di questa competenza sarebbe venuto meno anche a livello territoriale.

4.– Nel giudizio è intervenuta la Banca d'Italia, quale autorità che ha emanato l'atto che ha dato origine al conflitto, chiedendo il rigetto del ricorso e la dichiarazione che spettava allo Stato, e per esso alla stessa Banca d'Italia, il potere di adottare l'atto impugnato.

4.1.– Dopo avere premesso una ricostruzione del quadro regolatorio relativo alla vigilanza sulle banche, la parte interveniente riferisce di avere adottato il provvedimento impugnato in quanto ancora competente ratione temporis per la vigilanza sulla BCC, non essendosi all'epoca ancora perfezionato il passaggio di consegne in favore della Banca centrale europea, ai sensi dell'art. 45 del Regolamento (UE) n. 468/2014 della Banca centrale europea del 16 aprile 2014 che istituisce il quadro di cooperazione nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico tra la Banca centrale europea e le autorità nazionali competenti e con le autorità nazionali designate (Regolamento quadro sull'MVU).

4.2.– La Banca d'Italia rileva che, in base all'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 205 del 2012, ove la banca appartenga ad un gruppo bancario, l'applicabilità delle stesse disposizioni di attuazione statutaria è condizionata all'accertamento del carattere regionale delle altre componenti bancarie del gruppo e della capogruppo. Pertanto, per accertare la permanenza del carattere regionale di una banca non sarebbe sufficiente esaminare l'operatività della singola BCC aderente al gruppo, ma occorrerebbe verificare che anche le altre componenti bancarie del gruppo e la capogruppo presentino carattere regionale. Nel caso in esame, sarebbe un fatto notorio e non contestato che tanto la capogruppo ICCREA, quanto la maggioranza delle altre componenti bancarie del gruppo, hanno sede al di fuori della Regione Siciliana.

Ai sensi dell'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 205 del 2012 l'adesione ad un gruppo a rilevanza nazionale impedirebbe di considerare la banca a carattere regionale e la disciplina di cui al d.lgs. n. 205 del 2012 sarebbe, pertanto, inapplicabile.

4.3.– Osserva, inoltre, la Banca d'Italia che, allo scopo di rafforzare la stabilità patrimoniale delle BCC appartenenti al gruppo, il contratto di coesione prevede la garanzia in solido delle obbligazioni assunte dalla capogruppo e dalle altre banche aderenti (art. 37-bis, comma 4, del t.u. bancario) e la garanzia fra la capogruppo e le banche affiliate è reciproca, secondo quanto previsto dalla circolare della Banca d'Italia n. 285 del 2013 (parte terza, capitolo 6, sezione III, paragrafo 2).

L'assoggettamento ai poteri di direzione e coordinamento della capogruppo è il

presupposto perché possa operare questo regime di solidarietà e perché la capogruppo possa adoperarsi per assicurare il rafforzamento patrimoniale delle banche appartenenti al gruppo. Ad esso si applicano, quindi, le disposizioni dettate dal t.u. bancario sulla vigilanza consolidata.

4.4.– Quanto all'obbligo di aderire ad un gruppo a capo del quale vi sia una società per azioni, esso avrebbe il fine di favorire l'accesso del gruppo bancario cooperativo al mercato dei capitali e la patrimonializzazione delle banche del gruppo stesso. Il parziale ridimensionamento del ruolo delle autonomie costituirebbe, quindi, un inevitabile effetto collaterale della riforma del 2018, al fine di tutelare un interesse costituzionalmente rilevante, nel mutato contesto di mercato e regolamentare.

D'altra parte, la difesa della Banca d'Italia osserva che – in considerazione della natura dell'atto impugnato, meramente esecutivo della nuova disciplina delle banche di credito cooperativo – il ricorso dovrebbe ritenersi inammissibile, non avendo la Regione Siciliana impugnato la disciplina legislativa di cui l'atto stesso costituisce applicazione.

4.5.– Si fa, infine, rilevare che, ai sensi degli artt. 28 e 29 della direttiva (UE) 2014/59 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento, la rimozione dell'organo di amministrazione e la nomina di amministratori temporanei dell'ente rientrano tra le misure di intervento precoce. Gli Stati membri sono tenuti ad attribuire il potere di adottare tali misure alle autorità nazionali di vigilanza, senza coinvolgere invece le autorità nazionali competenti per le decisioni economiche, finanziarie e di bilancio in ambito nazionale. Il d.lgs. n. 181 del 2015 – che ha recepito la direttiva, modificando l'art. 70 del t.u. bancario – ha infatti escluso il coinvolgimento del Ministro dell'economia e delle finanze rispetto agli interventi precoci di vigilanza. Viceversa, la competenza esclusiva per l'adozione del provvedimento di amministrazione straordinaria delle banche è attribuita all'autorità di vigilanza, che in passato era titolare solo del potere di proposta. Si tratta, infatti, di un provvedimento di vigilanza in senso stretto, che non richiede l'intervento dell'organo governativo (statale o regionale) responsabile in materia economica. L'esclusiva competenza dell'autorità di vigilanza ad adottare il provvedimento di amministrazione straordinaria della BCC legittimerebbe dunque l'azione della Banca d'Italia ai sensi dell'art. 159 t.u. bancario.

4.6.– Quanto alla denunciata violazione del principio di leale collaborazione, non vi sarebbe alcuna sovrapposizione di competenze e la Banca d'Italia si sarebbe limitata ad applicare una disciplina che – con riferimento a banche e gruppi non qualificabili come regionali – non prevede competenze della Regione Siciliana.

5.– Nel giudizio è intervenuta ICCREA, chiedendo il rigetto del ricorso promosso dalla Regione Siciliana.

5.1.– A sostegno dell'ammissibilità del proprio intervento, ICCREA riferisce, in primo luogo, di essere parte del giudizio pendente dinanzi al TAR per il Lazio, in cui è stato impugnato il medesimo provvedimento della Banca d'Italia del 26 marzo 2019 che ha dato origine al conflitto. L'oggetto del presente giudizio per conflitto coinvolgerebbe in modo immediato e diretto la situazione soggettiva della parte interveniente, poiché la sua salvaguardia discende dall'esito dello stesso.

5.2.– ICCREA deduce, inoltre, di svolgere, in veste di capogruppo, attività di direzione e coordinamento, tra le quali rientrano anche funzioni aziendali di controllo. Da ciò discende la necessità di un assetto organizzativo atto a favorire la circolazione delle informazioni all'interno del gruppo per consentire la pianificazione dell'operatività strategica e del piano industriale e finanziario del gruppo. Ove fosse preclusa la sua partecipazione al presente giudizio, alla capogruppo sarebbe di fatto impedito di svolgere pienamente il proprio ruolo. Questa situazione sarebbe suscettibile di incidere su attribuzioni espressamente riconosciute

dal contratto di coesione.

5.3.– Con istanza depositata il 4 settembre 2019 ICCREA ha chiesto, previa decisione di questa Corte sull'ammissibilità del proprio intervento in giudizio, di essere ammessa alla consultazione integrale del fascicolo di giudizio, anche ai fini della partecipazione alla trattazione orale della controversia.

Viste le disposizioni del Presidente della Corte del 21 novembre 2018, è stata fissata la camera di consiglio del 4 dicembre 2019 per la decisione sull'ammissibilità dell'intervento di ICCREA. Con ordinanza n. 269 del 2019, è stata dichiarata l'ammissibilità dell'intervento di ICCREA.

Considerato in diritto

1.– La Regione Siciliana ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e della Banca d'Italia, in relazione al provvedimento della Banca d'Italia del 26 marzo 2019, prot. n. 0406824/19, con cui è stato disposto lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e controllo e la nomina degli organi straordinari della Banca di credito cooperativo (d'ora in avanti: BCC) di San Biagio Platani.

Ad avviso della ricorrente, questo provvedimento sarebbe lesivo delle sue attribuzioni costituzionali e statutarie perché l'omesso coinvolgimento della Regione Siciliana nell'adozione di tale atto avrebbe violato sia gli artt. 17 e 20 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (d'ora in avanti: lo statuto), sia gli artt. 1 e 5 del decreto legislativo 29 ottobre 2012, n. 205 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana in materia di credito e risparmio), sia il principio di leale collaborazione.

La parte ricorrente chiede di dichiarare che non spettava allo Stato, e per esso alla Banca d'Italia, adottare il provvedimento del 26 marzo 2019, di scioglimento degli organi amministrativi e di controllo della Banca di credito cooperativo di San Biagio Platani, nonché di nomina degli organi straordinari, senza alcun coinvolgimento della Regione Siciliana. La ricorrente chiede, previa sospensione in via cautelare, l'annullamento del provvedimento impugnato.

2.– L'eccezione preliminare di inammissibilità sollevata dalla Banca d'Italia non è fondata.

2.1.– La difesa della parte interveniente ritiene inammissibile il ricorso in considerazione della natura dell'atto impugnato. Esso sarebbe, infatti, meramente esecutivo della nuova disciplina delle banche di credito cooperativo, introdotta dal decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18 (Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio), convertito, con modificazioni, in legge 8 aprile 2016, n. 49, non impugnato dalla parte ricorrente. L'impugnazione di un atto meramente consequenziale rispetto ad altro atto precedente non impugnato sarebbe inammissibile, poiché si sarebbe ormai verificata la decadenza dall'esercizio dell'azione.

2.2. – L'eccezione non è fondata perché il provvedimento della Banca d'Italia del 26 marzo 2019, ancorché contenente il richiamo alla disciplina introdotta dal d.l. n. 18 del 2016, non può considerarsi meramente esecutivo, confermativo o riproduttivo della norma primaria non impugnata.

Al contrario, nella prospettazione della parte ricorrente, l'illegittimità dell'atto deriverebbe

proprio dall'erronea interpretazione, da parte della Banca d'Italia, dei margini di autonomia conservati dalle BCC anche dopo la riforma del 2016. Le censure della Regione Siciliana non investono – né direttamente, né indirettamente – la disciplina introdotta dal d.l. n. 18 del 2016. Esse si appuntano invece sulla dedotta violazione delle prerogative statutarie e di attuazione statutaria, realizzata attraverso l'esercizio, da parte della Banca d'Italia, di una competenza che si ritiene viceversa assegnata alla Regione.

3.– D'altra parte, l'ammissibilità del ricorso non viene meno per la pendenza, dinanzi al Tribunale amministrativo per il Lazio, di un giudizio avente a oggetto l'impugnazione del medesimo provvedimento che ha dato origine al conflitto.

3.1.– Il modello dei conflitti fra enti «si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto» (ex plurimis, sentenze n. 305 del 2011 e n. 195 del 2007).

Tale circostanza − a prescindere dalla natura dell'atto necessario a soddisfare le pretese regionali e dalla competenza al riguardo del giudice comune − ricorre nel caso in esame, in cui è in discussione la lesione di competenze regionali riconosciute dall'art. 17, lettera e), dello statuto e dall'art. 5 del d.lgs. n. 205 del 2012. La lesione denunciata non si esaurisce nella mera erronea applicazione della legge attraverso l'atto impugnato. Essa è, al contrario, idonea a innescare un conflitto di attribuzione, configurandosi come un «comportamento significante […] dotato di efficacia e rilevanza esterna […] comunque diretto "ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni […]"» (sentenza n. 122 del 2013; nello stesso senso, ex plurimis, sentenze n. 332 del 2011, n. 39 del 2007, n. 382 del 2006).

4.– Nel merito, il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Siciliana non è fondato.

4.1.– La parte ricorrente lamenta la violazione sia degli artt. 17 e 20 dello statuto di autonomia, sia delle prerogative previste dalle norme di attuazione statutaria di cui al d.lgs. n. 205 del 2012 e in particolare del suo art. 5, che prevede che «[p]er le banche a carattere regionale i provvedimenti riguardanti lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e controllo, la revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria e la liquidazione coatta amministrativa, nei casi previsti dal decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, sono adottati, ove la Banca d'Italia ne faccia proposta, con decreto dell'assessore regionale per l'economia».

Nel caso in esame, non forma oggetto di contestazione tra le parti la circostanza che la Banca d'Italia abbia disatteso questo modello procedimentale, agendo unilateralmente e omettendo qualsiasi coinvolgimento della Regione Siciliana nell'adozione del provvedimento.

4.2.– L'applicabilità del d.lgs. n. 205 del 2012 e il riconoscimento delle prerogative ivi sancite in favore della Regione Siciliana presuppongono il carattere regionale della banca. La definizione normativa di questo presupposto è contenuta nell'art. 1, comma 3, dello stesso d.lgs., a norma del quale «sono banche a carattere regionale le banche che hanno la sede legale in Sicilia purché non abbiano più del 5 per cento degli sportelli al di fuori della Regione, la loro operatività sia localizzata nella Regione e, ove la banca appartenga a un gruppo bancario, anche le altre componenti bancarie del gruppo e la capogruppo presentino carattere regionale ai sensi delle presenti disposizioni».

Ne discende che, secondo le stesse disposizioni di attuazione statutaria di cui al d.lgs. n. 205 del 2012 – precedenti alla riforma delle BCC del 2016 – l'adesione ad un gruppo bancario nazionale determinava la perdita del carattere regionale della banca affiliata e, di

conseguenza, l'inapplicabilità della disciplina dettata dallo stesso d.lgs.

4.3.– Il d.l. n. 18 del 2016 – che ha modificato gli artt. 33, 34, 35 e 36 del t.u. bancario e inserito gli artt. 37-bis e 37-ter – configura come necessaria l'adesione a un gruppo bancario cooperativo ai fini dell'esercizio dell'attività bancaria nella forma della BCC. Nella consapevolezza di tale doverosità, la Regione Siciliana ritiene tuttavia possibile una lettura del d.l. n. 18 del 2016, secondo la quale l'appartenenza ad un gruppo nazionale non determinerebbe la perdita del carattere regionale della BCC che vi abbia aderito. La riforma del 2016 avrebbe, infatti, inteso preservare un equilibrio tra attività bancaria e natura mutualistica. I poteri di coordinamento e di direzione della capogruppo sarebbero volti a realizzare lo scopo mutualistico delle BCC affiliate. Essa non potrebbe sostituirsi alle BCC nell'esercizio della loro attività e non si avrebbe alcuna riduzione della loro autonomia gestionale. Da queste considerazioni, la Regione Siciliana fa discendere il mantenimento del carattere regionale delle BCC e, conseguentemente, la loro perdurante soggezione alla disciplina di cui al d.lgs. n. 205 del 2012.

4.3.1.– Tale interpretazione della ricorrente non può essere condivisa, in particolare in relazione alla BCC di San Biagio Platani.

Se è pur vero che la riforma introdotta nel 2016 ha inteso salvaguardare lo scopo mutualistico delle BCC e, entro certi limiti, gli spazi di autonomia gestionale delle singole banche, tuttavia tali circostanze non determinano la conservazione del carattere regionale della banca in esame, a fronte del dato normativo delle disposizioni di attuazione statutaria e della disciplina introdotta dal d.l. n. 18 del 2016.

Ai sensi dell'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 205 del 2012, il carattere regionale di una qualsiasi BCC che appartenga a un gruppo bancario presuppone che «anche le altre componenti bancarie del gruppo e la capogruppo presentino carattere regionale». Per effetto dell'adesione al gruppo bancario nazionale ICCREA Banca spa Istituto centrale del credito cooperativo (d'ora in avanti: ICCREA), la BCC di San Biagio Platani ha perso il carattere regionale e pertanto è sottratta ai poteri di competenza regionale previsti dal d.lgs. n. 205 del 2012.

L'interpretazione sostenuta dalla Regione ricorrente risulta incompatibile anche con la ratio dell'intervento legislativo del 2016, in quanto volto a realizzare, attraverso il coordinamento e la direzione della capogruppo, la finalità di «razionalizzazione della governance, […] di stabilità nel suo complesso e di rafforzamento patrimoniale a livello delle singole banche di credito cooperativo», come risulta dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione. Nel complessivo disegno riformatore del d.l. n. 18 del 2016, tali obiettivi sono perseguiti attraverso il conferimento alla capogruppo di poteri di direzione e coordinamento (art. 37-bis, comma 1, t.u. bancario), idonei a realizzare il comune progetto imprenditoriale del gruppo bancario cooperativo. Pur rispettando l'autonomo interesse sociale di ciascuna BCC aderente al gruppo, il contratto di coesione disciplina, infatti, i poteri di direzione strategica e i presidi di controllo del rischio, che sono attribuiti a livello nazionale alla capogruppo. Inoltre, la prevista garanzia solidale incrociata tra la capogruppo e le banche partecipi del gruppo, di cui al nuovo art. 37-bis, comma 4, del t.u. bancario, comporta di per sé una disciplina uniforme della vigilanza.

4.3.2.– Neppure gli ulteriori argomenti utilizzati dalla ricorrente al fine di sostenere il mantenimento del carattere regionale della banca in esame, anche dopo l'adesione al gruppo bancario ICCREA, possono essere condivisi.

La Regione Siciliana contesta infatti che il gruppo bancario cooperativo costituisca un gruppo societario in senso proprio, sia perché incentrato su un controllo di tipo contrattuale, sia perché regolato da una disciplina successiva al d.lgs. n. 205 del 2012, il quale non avrebbe

potuto contemplare un istituto introdotto soltanto nel 2016.

4.3.2.1.– Va tuttavia rilevato che il gruppo bancario cooperativo non rappresenta né il primo, né l'unico caso di gruppo di fonte contrattuale. Questo fenomeno risulta previsto e disciplinato ancora prima del 2012. Infatti, la riforma del diritto societario, di cui al decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6 (Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative, in attuazione della legge 3 ottobre 2001, n. 366), non soltanto ha introdotto la disciplina dell'attività di direzione e coordinamento, ma ha anche riconosciuto la possibilità dei gruppi di fonte contrattuale (art. 2497-septies cod. civ.). In questo ambito è stato disciplinato, in particolare, il gruppo cooperativo paritetico (art. 2545-septies cod. civ.), ossia un gruppo di fonte contrattuale tra imprese cooperative. Il d.l. n. 18 del 2016 ha quindi regolato, nello specifico ambito del settore bancario, un fenomeno che era già previsto in termini generali per l'impresa cooperativa.

D'altra parte, lo stesso t.u. bancario contiene la disciplina dei gruppi bancari sia partecipativi, aggregati sulla base di rapporti di partecipazione al capitale, sia contrattuali, legati da vincoli negoziali, come nel caso dei gruppi bancari cooperativi previsti dalla riforma del 2016 (v. artt. 60 e seguenti t.u. bancario). La circostanza, richiamata dalla ricorrente, che in questo secondo modello la capogruppo non possieda una partecipazione di controllo nelle BCC aderenti risulta, dunque, ininfluente ai fini del riconoscimento del potere di direzione e coordinamento della stessa capogruppo, ben potendo esso discendere dal contratto, anziché da rapporti di tipo partecipativo. Parimenti ininfluente è tale circostanza ai fini della garanzia solidale incrociata.

Infine, l'obbligatorietà dell'adesione al gruppo bancario cooperativo non incide sulla sua qualificazione come gruppo societario in senso proprio. Si tratta, infatti, di un precetto volto a rafforzare la stabilità e la capacità competitiva delle BCC. Esso non interferisce, tuttavia, con la natura del gruppo, né con la sua struttura.

4.3.3.– Del resto, la stessa parte ricorrente – in contrasto con quanto da essa stessa sostenuto nel presente giudizio – ha riconosciuto l'avvenuta perdita del carattere regionale della banca in esame, ciò che costituisce il presupposto per l'applicabilità dei poteri dei quali lamenta in questa sede la lesione.

Nel recente aggiornamento dell'Albo regionale delle banche, di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 205 del 2012 (decreto dirigenziale del Servizio credito e agevolazioni creditizie dell'Assessorato dell'economia della Regione Siciliana, d.d.g. n. 1538 del 17 dicembre 2019, depositato in udienza dalla difesa del gruppo bancario ICCREA) la stessa Regione ha ritenuto che – proprio a seguito dell'adesione ai gruppi bancari cooperativi – siano venuti meno i presupposti per la permanenza nell'Albo di alcune BCC, fra le quali anche quella di San Biagio Platani. Pertanto, essa non è più ricompresa nell'Albo regionale delle banche siciliane.

5.– Dall'insussistenza della competenza regionale invocata discende, inoltre, l'infondatezza della doglianza relativa alla violazione del principio di leale collaborazione, il quale viene in rilievo in riferimento a situazioni in cui si sovrappongono competenze di soggetti pubblici diversi.

6.– L'infondatezza, in ogni sua parte, del proposto ricorso per conflitto comporta l'assorbimento dell'istanza di sospensione dell'atto impugnato.

dichiara che spettava allo Stato e, per esso, alla Banca d’Italia, adottare il provvedimento del 26 marzo 2019 con cui è stato disposto lo scioglimento degli organi con funzioni amministrative e di controllo e sono stati nominati gli organi straordinari della Banca di credito cooperativo di San Biagio Platani.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 febbraio 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.