

1^a SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 163° - Numero 7

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

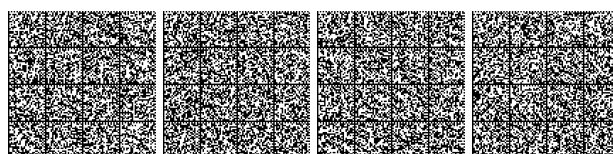
PARTE PRIMA

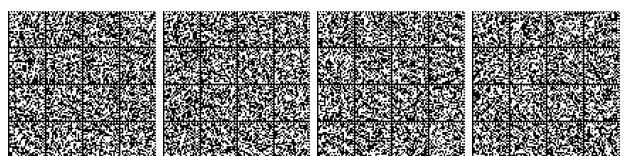
Roma - Mercoledì, 16 febbraio 2022

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **33.** Sentenza 12 gennaio - 15 febbraio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Detenuti condannati per i delitti di violenza sessuale, anche aggravata - Condizioni - Osservazione scientifica della personalità condotta collegialmente per almeno un anno - Denunciata disparità di trattamento, violazione dei principi di ragionevolezza e della finalità rieducativa della pena - Inammissibilità delle questioni.

– Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-bis, comma 1-*quater*.

– Costituzione, artt. 3 e 27. Pag. 1

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **1.** Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 25 gennaio 2022 (della Regione Siciliana)

Corte dei conti - Bilancio e contabilità pubblica - Sentenza della Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, n. 20 del 17 dicembre 2021, in relazione al ricorso n. 740/SR/DELC proposto dalla Procura generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti per la Regione Siciliana avverso la decisione di parifica del rendiconto - Previsto accertamento che il fondo crediti di dubbia esigibilità debba esser rideterminato in aumento di euro 43.503.989,07, anziché di euro 34.992.196,45, come accertato in precedenza dalle Sezioni riunite siciliane - Assunto secondo il quale la Regione avrebbe dovuto arrestare l'iter procedurale di approvazione del rendiconto, nonostante l'avvenuta parificazione da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, in attesa della scadenza del termine per un eventuale accesso alla fase giurisdizionale dinnanzi alla Corte stessa in speciale composizione.

– Sentenza della Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, del 17 dicembre 2021, n. 20/201/DELC, in relazione al ricorso n. 740/SR/DELC.

Pag. 7

N. **4.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 gennaio 2022 (della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia)

Porti e aeroporti - Disposizioni urgenti in materia di investimenti e di sicurezza nel settore del trasporto marittimo - Modificazioni all'art. 5 della legge n. 84 del 1994 recante il riordino della legislazione in materia portuale - Atti di pianificazione portuale - Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) - Piano regolatore portuale (PRP) - Norma transitoria - Adeguamento degli ordinamenti regionali.

– Decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 (Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 2021, n. 156, art. 4, commi 1-*septies*, 1-*octies* e 1-*novies*.

Pag. 17



- N. 6. Ordinanza del Tribunale di Bari del 27 agosto 2021
- Sanità pubblica - Farmaci - Norme della Regione Puglia - Rimborso spese per la vaccinoterapia - Previsione di un limite reddituale, riferito al nucleo familiare, per il riconoscimento del rimborso delle spese per la vaccinoterapia, necessaria e insostituibile per la cura delle allergopatie.**
- Legge della Regione Puglia 4 agosto 2004, n. 14 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004), art. 22, comma 2..... Pag. 37
- N. 7. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia del 20 gennaio 2022
- Fallimento e procedure concorsuali - Liquidazione coatta amministrativa - Norme della Regione Siciliana - Enti soppressi e messi in liquidazione in relazione ai quali la Regione non risponde delle passività eccedenti l'attivo della singola liquidazione - Previsione la quale dispone che per le liquidazioni deficitarie, con decreto del Presidente della Regione, si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa.**
- Legge della Regione Siciliana 9 maggio 2017, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale), art. 4. Pag. 40
- N. 8. Ordinanza del Tribunale di Torino del 5 novembre 2021
- Banche e istituti di credito - Contratti bancari - Credito al consumo - Rimborso anticipato - Sostituzione dell'art. 125-sexies del d.lgs. n. 385 del 1993 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia) - Previsione che riconosce al consumatore, in caso di rimborso anticipato, il diritto alla riduzione, in misura proporzionale alla vita residua del contratto, degli interessi e di tutti i costi compresi nel costo totale del credito, escluse le imposte - Ambito di applicazione temporale - Previsione che alle estinzioni anticipate dei contratti sottoscritti prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 73 del 2021 continuano ad applicarsi le disposizioni dell'art. 125-sexies del testo unico bancario e le norme secondarie contenute nelle disposizioni di trasparenza e di vigilanza della Banca d'Italia vigenti alla data della sottoscrizione dei contratti - Limitazione dell'efficacia dell'art. 125-sexies del testo unico bancario, come sostituito dall'art. 11-octies, comma 1, lettera c), del decreto-legge n. 73 del 2021, ai contratti sottoscritti successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del medesimo decreto-legge.**
- Decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106, art. 11-octies, comma 2. Pag. 47



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 33

Sentenza 12 gennaio - 15 febbraio 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Detenuti condannati per i delitti di violenza sessuale, anche aggravata - Condizioni - Osservazione scientifica della personalità condotta collegialmente per almeno un anno - Denunciata disparità di trattamento, violazione dei principi di ragionevolezza e della finalità rieducativa della pena - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-bis, comma 1-quater.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1-quater, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Tribunale di sorveglianza di Messina, nel procedimento di sorveglianza ad istanza di S. N., con ordinanza del 6 dicembre 2019, iscritta al n. 59 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 12 gennaio 2022 il Giudice relatore Franco Modugno;
deliberato nella camera di consiglio del 12 gennaio 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 6 dicembre 2019 (reg. ord. n. 59 del 2021), pervenuta a questa Corte il 12 aprile 2021, il Tribunale di sorveglianza di Messina ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1-quater, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui prevede che i bene-



fici di cui al comma 1 possano essere concessi al condannato per i delitti di cui agli artt. 609-bis e 609-ter del codice penale (violenza sessuale e violenza sessuale aggravata) solo sulla base dei risultati dell'osservazione scientifica della personalità condotta collegialmente per almeno un anno.

1.1.- Il giudice *a quo* premette di essere investito dell'istanza di concessione delle misure alternative alla detenzione di cui agli artt. 47, 47-ter o 50 ordin. penit., presentata da un condannato «attualmente in regime di cui all'art. 656 c. 10 c.p.p.» in relazione alla pena di tre anni e sei mesi di reclusione inflittagli dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Barcellona Pozzo di Gotto con sentenza del 7 giugno 2017, divenuta definitiva il 7 febbraio 2019, «per i reati di cui agli artt. 605 commi 1 e 3, 61 n. 2 c.p.; 609 bis, 609 bis comma 3, 609 ter comma 1 n. 3, 609 septies, comma 3 nn. 1 e 2, 61 n. 5 c.p.; 582, 585, 576 nn. 1 e 5 c.p.», commessi il 23 febbraio 2017.

Il rimettente rileva che l'interessato è stato condannato, tra gli altri, per il reato di violenza sessuale aggravata e che il giudice della cognizione ha formulato un giudizio di equivalenza tra l'attenuante di cui al terzo comma dell'art. 609-bis cod. pen. e le aggravanti contestate, tra cui quella di cui all'art. 609-ter cod. pen.: il che - ad avviso del giudice *a quo* - determinerebbe l'operatività del regime preclusivo stabilito dall'art. 4-bis, comma 1-*quater*, ordin. penit., in base al quale il condannato per determinati delitti contro la libertà sessuale, tra cui quelli previsti dagli artt. 609-bis e 609-ter cod. pen., può fruire dei benefici penitenziari solo sulla base dei risultati dell'osservazione scientifica della personalità condotta collegialmente «per almeno un anno».

Nella specie, il condannato non è stato oggetto, per fatti a lui non addebitabili, di osservazione scientifica della personalità: sicché, dovendo espiare una pena residua di durata inferiore a un anno di reclusione - essendo il fine pena previsto per il 24 febbraio 2020 - non avrebbe alcuna possibilità di accedere alle misure alternative richieste, se non a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata; donde la rilevanza delle questioni.

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ritiene che la norma censurata si ponga in contrasto anzitutto con il principio di ragionevolezza, stabilito dall'art. 3 Cost.

Il rimettente censura, in particolare, la rigidità del parametro temporale fissato dal legislatore, il quale ha previsto una soglia minima unica e indifferenziata, basata sulla presunzione assoluta per cui, ai fini della valutazione circa la meritevolezza del beneficio, l'osservazione scientifica della personalità del condannato per i reati in questione deve durare almeno un anno.

Tale previsione apparirebbe irragionevole, specie nelle ipotesi in cui la pena residua da espiare sia inferiore a un anno, essendo ben possibile che un'attenta e scrupolosa osservazione per un tempo più ridotto sia sufficiente a studiare la personalità del condannato per reato sessuale e a formulare un giudizio circa l'idoneità o meno di una misura alternativa a rieducare il reo e a prevenire il rischio della commissione di reati.

Affinché il dettato costituzionale possa ritenersi rispettato, la durata dell'osservazione necessaria per l'ammissione al beneficio dovrebbe essere legata all'effettiva personalità del reo, in relazione alla quale un anno potrebbe rivelarsi in alcuni casi un tempo eccessivamente lungo, in altri un tempo adeguato o ancora troppo breve.

L'irragionevolezza della norma risulterebbe evidente ove si consideri che, ai fini dell'individualizzazione del trattamento penitenziario, l'art. 13 ordin. penit. prevede che lo stesso «deve rispondere ai particolari bisogni della personalità di ciascun soggetto» e che tutti i condannati debbano essere sottoposti a osservazione scientifica della personalità «per rilevare le carenze psicofisiche o le altre cause che hanno condotto al reato». Proprio in base ai risultati dell'osservazione si redige il programma di trattamento, la cui prima formulazione deve avvenire entro sei mesi dall'inizio dell'esecuzione. Per i reati diversi da quelli sessuali indicati dall'art. 4-bis, comma 1-*quater*, ordin. penit., il legislatore ha, quindi, scelto di non predeterminare un termine minimo rigido, sul presupposto che la durata dell'osservazione è strettamente e fisiologicamente legata alla «storia» del soggetto: anzi, ha indicato un termine massimo di sei mesi per evitare che un'osservazione troppo lunga possa incidere negativamente sul percorso di trattamento del detenuto, impedendogli di ottenere un programma funzionale al reinserimento.

Sul punto, l'irragionevolezza della norma censurata determinerebbe, quindi, anche una disparità di trattamento tra i cosiddetti «sex offenders» e gli autori di altri reati, anche di particolare allarme sociale, per i quali è possibile accedere alle misure alternative sulla base di un'osservazione scientifica della personalità legata all'effettivo «profilo» del condannato.

La norma denunciata determinerebbe, ancora, l'irragionevole conseguenza che il condannato per reato sessuale a una pena più severa, per aver commesso un fatto più grave, ha la prospettiva, previa osservazione annuale, di ottenere una misura alternativa, a differenza di chi, condannato per un fatto meno grave, debba espiare una pena, anche residua, inferiore a un anno di reclusione, il quale non potrebbe mai accedere al beneficio.



Il rimettente ricorda, inoltre, come i rigidi automatismi preclusivi, basati su presunzioni di pericolosità sociale dell'autore di reati che destano particolare allarme sociale, siano stati ripetutamente oggetto di censura - tanto nella materia delle misure cautelari, quanto in relazione alla fase di esecuzione della pena - da parte della giurisprudenza di questa Corte, la quale ha posto in evidenza l'esigenza di lasciare al giudice spazi di discrezionalità per effettuare valutazioni flessibili e individualizzate.

Sempre per affermazione di questa Corte, d'altro canto, le presunzioni assolute debbono ritenersi arbitrarie e irrazionali ove non fondate sull'id quod plerumque accidit, ossia su dati di esperienza generalizzati, e quindi nelle ipotesi in cui sia agevole formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta alla base della presunzione. Nella specie, sarebbe ben possibile che un'osservazione della personalità dell'autore di un reato sessuale condotta per un tempo inferiore a un anno sia sufficiente per tratteggiare il «quadro personologico» del soggetto e per stabilire se lo stesso debba avviare un percorso di trattamento extramurario. Ciò, salvo che si intenda assegnare alla presunzione assoluta in questione un carattere meramente affittivo.

1.3.- Per questo verso, la norma censurata si porrebbe in contrasto anche con l'art. 27 Cost.

La funzione rieducativa della pena verrebbe, infatti, compromessa dalla rigida soglia temporale fissata dal legislatore, specie quando il condannato debba espiare una pena inferiore a un anno di reclusione. In questi casi, soltanto un vaglio nel merito, previa osservazione della personalità di congrua durata, consentirebbe di individuare la modalità di espiazione della pena in concreto più idonea a rieducare il reo.

L'inevitabile espiazione della pena in regime carcerario - per almeno un anno, o dell'intera pena, quando questa sia inferiore a un anno - potrebbe quindi avere un'efficacia meramente affittiva, con soddisfacimento delle esigenze di prevenzione generale, sacrificando però la funzione rieducativa e di recupero del condannato cui la pena deve aspirare, anche se inflitta nei confronti di autori di reati particolarmente gravi, quale la violenza sessuale.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate.

2.1.- Ad avviso della difesa statale, le questioni sarebbero inammissibili per difetto di rilevanza, in quanto, nel momento dell'adozione dell'invocata pronuncia di questa Corte, la norma censurata non risulterebbe più applicabile nel giudizio principale, discutendosi di fattispecie nella quale il fine pena era fissato al 24 febbraio 2020.

L'oggettiva impossibilità che la decisione di questa Corte intervenisse prima dello scadere di tale termine avrebbe reso priva di effetti, nel procedimento *a quo*, un'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale, di cui l'interessato non avrebbe potuto, comunque sia, beneficiare.

2.2.- Nel merito, le questioni sarebbero, in ogni caso, non fondate.

Il comma 1-*quater* dell'art. 4-*bis* ordin. penit., introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, nella legge 23 aprile 2009, n. 38, stabilisce che «i benefici di cui al comma 1» - e, cioè, «l'assegnazione al lavoro esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione previste dal capo VI, esclusa la liberazione anticipata» - possono essere concessi ai detenuti o internati per una serie di delitti di natura sessuale, tra i quali quelli di cui all'art. 609-*bis* (salvo che risulti applicata la circostanza attenuante dallo stesso contemplata) e all'art. 609-*ter* cod. pen., solo sulla base dei risultati dell'osservazione scientifica della personalità condotta collegialmente per almeno un anno, anche con la partecipazione degli esperti di cui all'art. 80, quarto comma, ordin. penit.

Si tratta di un periodo di osservazione prescritto *quoad titulum*, avendo la norma introdotto una presunzione di pericolosità «per tipo d'autore», superabile solo all'esito di una positiva osservazione del condannato avente il contenuto previsto e la durata indicata, e svolta secondo le modalità descritte.

Tale disciplina costituirebbe frutto di una valutazione discrezionale del legislatore, sindacabile solo ove trasmodi nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio, com'è in generale rispetto alle scelte inerenti al trattamento sanzionatorio, stante la natura tipicamente politica degli apprezzamenti «in ordine alla "meritevolezza" e al "bisogno di pena"».

Nella specie, la scelta espressa dalla norma censurata non apparirebbe irragionevole, né contrastante con la finalità rieducativa della pena.

La peculiare *ratio* che giustifica il periodo di osservazione nei confronti di soggetti condannati per violenza sessuale è stata, del resto, «ulteriormente rimarcata» dalla legge 1° ottobre 2012, n. 172 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno), che, modificando l'art. 4-*bis*, comma 1-*quater*, ordin. penit., ha ampliato l'elenco dei delitti rispetto ai quali l'accesso ai benefici penitenziari è subordinato ai risultati positivi dell'osservazione scientifica della personalità del condannato per almeno un anno.



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di sorveglianza di Messina dubita della legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1-*quater*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui prevede che i benefici di cui al comma 1 possono essere concessi al condannato per i delitti di cui agli artt. 609-*bis* e 609-*ter* del codice penale (violenza sessuale e violenza sessuale aggravata) solo sulla base dei risultati dell'osservazione scientifica della personalità condotta collegialmente per almeno un anno.

Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata violerebbe anzitutto l'art. 3 della Costituzione per contrasto con il principio di ragionevolezza, in quanto il rigido e unitario parametro temporale fissato dal legislatore - che preclude in modo assoluto l'accesso ai benefici allorché la pena da espiare, anche residua, risulti inferiore a un anno - si baserebbe su presunzione assoluta, arbitraria e irrazionale, essendo ben possibile che un'osservazione per un tempo più ridotto sia sufficiente a studiare la personalità del condannato per un reato sessuale e a formulare un giudizio circa l'idoneità di una misura alternativa alla detenzione a rieducarlo e a prevenire il rischio della commissione di reati.

La norma sottoposta a scrutinio determinerebbe, altresì, una irragionevole disparità di trattamento tra gli autori dei reati sessuali considerati e gli autori di altri reati, anche di particolare allarme sociale, i quali possono accedere alle misure alternative sulla base di un'osservazione scientifica della personalità la cui durata resta legata all'effettivo profilo personale del soggetto.

Si registrerebbe anche una irragionevole disparità di trattamento tra gli stessi autori di reati sessuali. Il condannato per reato sessuale a una pena più severa, in quanto autore di un fatto più grave, può infatti ottenere, previa osservazione annuale, una misura alternativa, diversamente dal condannato per fatto meno grave che, dovendo espiare una pena, anche residua, inferiore a un anno di reclusione, non ha alcuna possibilità di accedere ai benefici.

Sarebbe violato inoltre l'art. 27 Cost., in quanto la rigida soglia temporale in questione, precludendo una valutazione individualizzante, farebbe sì che l'inevitabile espiatione della pena in regime carcerario per almeno un anno, o dell'intera pena, se inferiore all'anno, possa assumere un carattere meramente afflittivo, sacrificando la funzione rieducativa.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto nel giudizio a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, sulla considerazione che alla data dell'ordinanza di remissione (6 dicembre 2019) appariva ampiamente prevedibile che l'invocata pronuncia di questa Corte sarebbe rimasta priva di effetti nel giudizio *a quo*, essendo oggettivamente impossibile che essa intervenisse prima del termine di fine pena del condannato istante (24 febbraio 2020: termine, in fatto, già spirato nel momento in cui l'ordinanza di remissione è pervenuta a questa Corte, stante il ritardo con il quale la cancelleria del giudice *a quo* ha provveduto alla sua trasmissione).

L'eccezione non è fondata.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, dall'art. 21 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nel nuovo testo approvato con delibera del 22 luglio 2021 (corrispondente al precedente art. 18, in vigore alla data dell'ordinanza di remissione), si desume un principio generale di autonomia del giudizio incidentale di costituzionalità, che, come tale, non risente delle vicende di fatto successive all'ordinanza di remissione concernenti il rapporto dedotto nel giudizio principale: sicché la rilevanza delle questioni rispetto alla decisione del processo *a quo* deve essere vagliata *ex ante*, con riferimento al momento della prospettazione delle questioni stesse (*ex plurimis*, sentenze n. 127 del 2021, n. 270 e n. 85 del 2020).

Nella specie, l'incidente di legittimità costituzionale è scaturito dalla richiesta del condannato di concessione di misure alternative alla detenzione in relazione a una pena in quel momento non ancora interamente espiata, con conseguente obbligo del giudice rimettente di verificare la concedibilità delle misure richieste, tenuto conto della preclusione stabilita dalla norma censurata.

A fronte di ciò, la circostanza che, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale, il condannato abbia finito di espiare la pena - stante anche l'esiguità della frazione di essa ancora ineseguita - non elide, di per sé, comunque sia, la rilevanza delle questioni (con riguardo a fattispecie similare, sentenza n. 7 del 2022).

3.- Le questioni sono, tuttavia, inammissibili per una diversa ragione, rilevabile *ex officio*, legata all'insufficiente descrizione della fattispecie concreta e al difetto di motivazione sulla rilevanza.

Il giudice rimettente riferisce che l'istante nel procedimento *a quo* è stato condannato, con sentenza divenuta irrevocabile, a tre anni e sei mesi di reclusione per tre diversi reati: sequestro di persona aggravato, violenza sessuale aggravata e lesioni personali aggravate. Di questi, però, uno solo - la violenza sessuale aggravata - è ostativo alla concessione dei benefici penitenziari ai sensi della norma censurata.



In simile situazione, sarebbe stato onere del rimettente verificare e specificare a quale, o a quali, di tali reati era imputabile la modesta frazione di pena residua (due mesi e diciotto giorni di reclusione) che - sempre secondo quanto riferito dal rimettente stesso - l'interessato doveva ancora scontare alla data dell'ordinanza di rimessione (è da supporre, a seguito dello scomputo del periodo di tempo trascorso in custodia cautelare o agli arresti domiciliari prima della condanna definitiva).

La giurisprudenza di legittimità è, infatti, da tempo costante nel ritenere che, nel caso di cumulo, materiale o giuridico, di pene inflitte per diversi titoli di reato, alcuni dei quali soltanto compresi nell'elenco dell'art. 4-bis ordin. penit., occorre procedere allo scioglimento del cumulo, venendo meno l'impedimento alla fruizione dei benefici penitenziari qualora l'interessato abbia già espiato la parte di pena relativa ai reati ostatici (*ex plurimis*, con riguardo al cumulo materiale, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 18 giugno-20 luglio 2021, n. 28141; Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 11 dicembre 2020-7 aprile 2021, n. 13041; con riguardo al cumulo giuridico, conseguente, in particolare, all'applicazione della disciplina del reato continuato, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 29 novembre-7 dicembre 2016, n. 52182; Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 31 marzo-26 luglio 2016, n. 32419): con l'ulteriore precisazione che, a questi fini, deve ritenersi scontata per prima la pena più gravosa per il reo, ossia quella riferibile ai reati che non consentirebbero l'accesso ai benefici (tra le altre, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza n. 28141 del 2021; Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 28 ottobre 2015-22 febbraio 2016, n. 6817).

Tale indirizzo giurisprudenziale recepisce le indicazioni fornite da questa Corte con la sentenza n. 361 del 1994, la quale, dichiarando non fondata nei sensi di cui in motivazione la questione al riguardo sollevata, ha escluso che la disciplina dell'art. 4-bis ordin. penit. abbia creato uno status di detenuto pericoloso destinato a permeare di sé l'intero rapporto esecutivo, a prescindere dallo specifico titolo di condanna concretamente in esecuzione.

La lacunosità, su questo punto, dell'ordinanza di rimessione impedisce, dunque, di verificare l'effettiva rilevanza delle questioni: il che, per costante giurisprudenza di questa Corte, ne determina l'inammissibilità (*ex plurimis*, ordinanze n. 136 del 2021, n. 147 e n. 108 del 2020, n. 64 del 2019). Le questioni sarebbero, infatti, prive di rilievo ove la frazione di pena ancora da scontare fosse imputabile ai soli reati non ostatici.

4.- Le questioni vanno dichiarate, pertanto, inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1-quater, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, dal Tribunale di sorveglianza di Messina con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 febbraio 2022.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 1

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti
depositato in cancelleria il 25 gennaio 2022 (della Regione Siciliana)*

Corte dei conti - Bilancio e contabilità pubblica - Sentenza della Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, n. 20 del 17 dicembre 2021, in relazione al ricorso n. 740/SR/DELC proposto dalla Procura generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti per la Regione Siciliana avverso la decisione di parifica del rendiconto - Previsto accertamento che il fondo crediti di dubbia esigibilità debba esser rideterminato in aumento di euro 43.503.989,07, anziché di euro 34.992.196,45, come accertato in precedenza dalle Sezioni riunite siciliane - Assunto secondo il quale la Regione avrebbe dovuto arrestare l'iter procedurale di approvazione del rendiconto, nonostante l'avvenuta parificazione da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, in attesa della scadenza del termine per un eventuale accesso alla fase giurisdizionale dinnanzi alla Corte stessa in speciale composizione.

– Sentenza della Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, del 17 dicembre 2021, n. 20/201/DELC, in relazione al ricorso n. 740/SR/DELC.

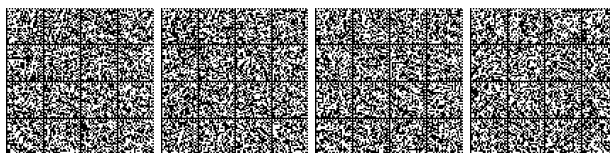
Ricorso per conflitto di attribuzione tra Enti *ex* articolo 134 della Costituzione nell'interesse della Regione Siciliana, in persona del Presidente *pro-tempore* Sebastiano Musumeci, rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, giusta procura a margine del presente atto, e come da delibere di Giunta regionale 25 novembre 2021, n. 494, e 11 gennaio 2022, n. 8, dagli avvocati Gianluigi Maurizio Amico (PEC: gianluigimaurizioamico@pecavvpa.it) e Giuseppa Mistretta (PEC: giuseppa.mistretta@pec.net) dell'Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione Siciliana (fax 091-6254244), elettivamente domiciliato presso la sede dell'Ufficio della Regione Siciliana in Roma, via Marghera n. 36,

contro il Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, con sede in Roma, Palazzo Chigi, piazza Colonna, n. 370, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

resistente La Corte dei conti Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, con domicilio in Roma, via A. Baiamonti, n. 25;

Per la risoluzione del conflitto di attribuzione tra enti insorto tra la Regione Siciliana e la Corte dei conti sezioni riunite in speciale composizione, in sede giurisdizionale, per effetto dell'emanazione della sentenza n. 20/2021/DELC emessa dalla medesima Corte dei conti in relazione al giudizio n. 740/SR/DELC, depositata il 17 dicembre 2021 e notificata dall'Ufficio di Procura Generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana in data 21 dicembre 2021.

In particolare, per la dichiarazione che la Corte dei conti sezioni riunite in speciale composizione in sede giurisdizionale, con l'emanazione della citata sentenza ha leso le attribuzioni costituzionali riconosciute alla Regione Siciliana e nella specie l'autonomia e l'esercizio delle prerogative dell'Assemblea Regionale Siciliana (ARS), non arrestando la procedibilità del giudizio di appello a seguito della promulgazione della legge regionale n. 26 del 2021, di approvazione del Rendiconto 2019, in violazione alle disposizioni di cui all'art. 100 del c.p.c. ed all'art. 150 del R.D. n. 827/1924, ed in assoluta controtendenza con la consolidata giurisprudenza nella materia che ha sempre riconosciuto la funzione ausiliaria nel giudizio di parifica del rendiconto della Corte dei conti e l'intangibilità del rendiconto successivamente ed autonomamente approvato dall'Organo legislativo.



FATTO

1. In data 2 luglio 2021 è stata depositata in Segreteria dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti per la Regione Siciliana in sede di giudizio di parifica del rendiconto generale della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2019, la decisione n. 6/2021/SS.RR./PARI, il cui dispositivo era stato letto all'udienza del 18 giugno 2021.

Con ricorso *ex art.* 11, comma 6, lettera *e*), c.g.c. la Procura Generale presso la Sezione Giurisdizionale d'Appello della Corte dei conti per la Regione Siciliana, ha impugnato la suindicata decisione limitatamente ai profili relativi a:

Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (FCDE) accantonato nel risultato di amministrazione del rendiconto relativo all'esercizio finanziario 2019 e calcolato sulla base delle risultanze contabili relative al quinquennio 2014/2018, conformandosi all'orientamento espresso dalle Sezioni riunite per la Regione Siciliana della Corte dei conti (SS.RR.) nella decisione n. 6/2019/SS.RR./PARI che ha definito il giudizio di parificazione per l'esercizio 2018, costringendo la Regione a mutare le precedenti modalità operative;

Capitoli di spesa 9000023 e 214918 e di entrata 3684, 3685, 3358, 3415, 3486 e 3365, sollevando la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge regionale n. 3/2016, con riferimento agli articoli 81, terzo comma e 117, secondo comma, lettere *e*) ed *m*), della Costituzione, motivandola, sotto il profilo della rilevanza, con la circostanza che l'accoglimento della questione provocherebbe «l'aumento del disavanzo da fondi ordinari della Regione e l'obbligo del reintegro dei fondi vincolati non regionali per pari importo»; e sotto il profilo della fondatezza limitandosi a contestare genericamente l'affermazione delle SS.RR., secondo la quale, nel caso di specie, non sussisterebbero elementi processuali idonei a ravvisare la lesione dei LEA.

La Regione Siciliana si è costituita nel relativo giudizio sostenendo che con la deliberazione 7 settembre 2021, n. 354, la Giunta di Governo della Regione Siciliana ha esitato il disegno di legge «Approvazione del Rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2019 e del Rendiconto consolidato di cui al comma 8 dell'articolo 11 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche ed integrazioni».

Esso è stato depositato presso l'organo legislativo e cioè l'Assemblea Regionale Siciliana (ARS), assumendo il numero di disegno di legge (ddl) 1067. La II Commissione legislativa permanente Bilancio dell'ARS ha trattato ed esitato favorevolmente il predetto disegno di legge nella seduta del 15 settembre u. s., come risultante dal relativo verbale-ordine del giorno. In data 21 settembre 2021 sono iniziati i lavori dell'aula poi sfociati nell'emanazione della legge regionale 30 settembre 2021, n. 26, pubblicata nella G.U.R.S. 5 ottobre 2021, n. 44, parte I.

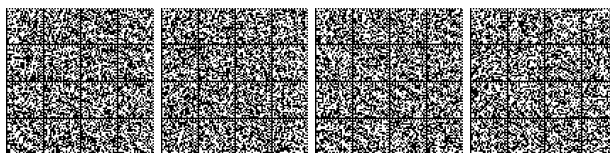
La Regione Siciliana nelle difese spiegate ha pregiudizialmente sostenuto, l'inammissibilità/improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza dell'interesse ad agire, e quindi la cessazione della materia del contendere, a seguito dell'approvazione del rendiconto generale della Regione siciliana.

Ciò, alla luce di una giurisprudenza consolidata delle stesse Sezioni riunite della Corte dei conti, le quali in analoghe fattispecie hanno sempre affermato che l'interesse a ricorrere permane «fintantoché l'Assemblea legislativa della Regione stessa, nell'esercizio delle sue prerogative autonomamente esercitabili, approvi con legge il rendiconto generale. Detta legge ... fa cessare ... l'interesse ad agire, precludendo così la possibilità di ogni impugnazione sulla deliberazione emessa al termine del giudizio di parifica» (*cf.* sentenza n. 27/2014/EL e n. 44/2017/EL).

Si tratta di una conclusione derivante dalla funzione di ausiliarità che il giudizio di parifica svolge rispetto all'assemblea legislativa regionale, chiamata ad approvare il rendiconto. Nella considerazione che «la decisione di parifica costituisce, infatti, momento conclusivo dell'attività di controllo svolta dalla Sezione regionale di controllo e funge da presupposto necessario e ineludibile per pervenire all'intangibilità del rendiconto successivamente ed autonomamente approvato dall'Organo legislativo (sentenza n. 27/2014/EL)».

Nella consapevolezza quindi, della piena distinzione ed autonomia fra la sfera di competenza della Corte dei conti e l'autonoma funzione politica della Regione, esercitata quest'ultima mediante l'approvazione del rendiconto con legge all'esito del giudizio di parifica e soprattutto alla luce della circostanza che «le funzioni di controllo non possono essere spinte sino a vincolare il contenuto degli atti legislativi o a privarli dei loro effetti», e che «le funzioni della Corte dei conti trovano un limite nella potestà legislativa dei Consigli regionali che, in base all'assetto dei poteri stabiliti dalla Costituzione, la esercitano in piena autonomia politica, senza che organi a essi estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione» (Corte costituzionale sentenza n. 39/2014, Corte dei conti, sezioni riunite in s.g. in speciale composizione sentenza n. 1/2019/EL).

Nel merito, ha comunque sostenuto che l'approvazione del rendiconto con legge e la conseguente cessazione della materia del contendere rendono, altresì, irrilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge regionale n. 3/2016, sollevata dal ricorrente, il cui presupposto è, oltre alla non manifesta infondatezza, la rilevanza ai fini della decisione nel presente giudizio.



D'altronde, la questione di legittimità costituzionale del citato art. 6 della l.r. n. 3/2016, già sollevata dallo stesso Procuratore Generale era stata dichiarata inammissibile dalle SS.RR. per la Regione siciliana in Sede di controllo, che ha avuto modo di evidenziare che «il PM effettuata una ricognizione delle criticità emerse in sede istruttoria circa la c.d. “perimetrazione sanitaria” e richiamate recenti pronunce della Corte costituzionale in materia di garanzia dell'erogazione dei LEA, nulla argomenta, viceversa, sull'effettiva incidenza della norma ai fini della decisione da assumere, anche alla luce degli esiti del contraddittorio effettuato nell'adunanza del 3 giugno.

Il vaglio della rilevanza, infatti, secondo il prevalente orientamento giurisprudenziale più recente, deve tener conto della circostanza che la norma cui la questione si riferisce dovrà necessariamente trovare applicazione, secondo un nesso di stretta strumentalità, non potendo, il giudizio *a quo* essere altrimenti deciso.

Peraltro, nella specie, come emerge anche dalla memoria depositata dall'Amministrazione regionale sulla prospettata questione di legittimità costituzionale, non sussistono elementi processuali idonei a ravvisare la lesione dei LEA.

Inoltre, quale constatazione dirimente, non sussiste neppure il nesso di pregiudizialità normativa, poiché come emerge dalla relazione di accompagnamento e dalla presente deliberazione sul rendiconto (v. *infra* pag. 77 ss.), la vigenza delle disposizioni in questione non impedisce alle Sezioni Riunite di adottare la dichiarazione di irregolarità delle spese individuate all'interno del «perimetro sanitario. In conclusione, la questione di legittimità costituzionale sollevata dal PM va dichiarata inammissibile, non avendo la Parte pubblica neppure individuato i capitoli di spesa inficiati dalla dedotta illegittimità costituzionale, e comunque irrilevante ai fini del presente giudizio sul rendiconto della Regione siciliana per l'esercizio 2019».

Peraltro, la prospettazione assiomatica di insufficienza di risorse finanziarie sul Fondo Sanitario, da cui deriverebbe una inadeguata erogazione dei LEA nel corso dell'anno 2019, non appare sostenuta da specifici elementi a supporto ed anzi risulta contraddetta dall'analisi delle risultanze finanziarie validate dai tavoli tecnici ministeriali.

Con riferimento, invece, alla corretta quantificazione del FCDE, si sono contestate le tesi spiegate *ex adverso*, richiamando le precedenti pronunce della Corte dei conti per la Regione Siciliana sul tema, già in sede di verifica del rendiconto generale dell'esercizio 2017, con la quale è stato sottolineato che il quinquennio da prendere a riferimento ai fini del calcolo della media delle riscossioni per il corretto computo del FCDE è quello antecedente all'esercizio finanziario in esame (ovvero per il rendiconto 2018, il quinquennio 2013-2017 e, conseguentemente, per il rendiconto 2019, il quinquennio è quello 2014-2018).

2. Ciò posto, all'udienza del 7 ottobre 2021, fissata per la discussione del ricorso i Procuratori Generali nell'esercizio della funzione requirente, hanno ritenuto preliminarmente inammissibile la questione di correzione di errore materiale sollevata dal Procuratore regionale presso la sezione di controllo per la Regione Siciliana sul testo della decisione di Parifica, poi impugnata, ed hanno chiesto al collegio la declaratoria della cessazione della materia del contendere per sopravvenuta carenza di interesse ad agire, a seguito della promulgazione della citata legge regionale n. 26/2021 di approvazione del Rendiconto 2019.

Anche la difesa regionale, ha insistito per l'improcedibilità del ricorso richiamando gli scritti difensivi.

A conclusione dell'udienza di discussione, la Corte dei conti a Sezioni riunite in s.g., in speciale composizione ha, tuttavia, pronunciato il seguente dispositivo:

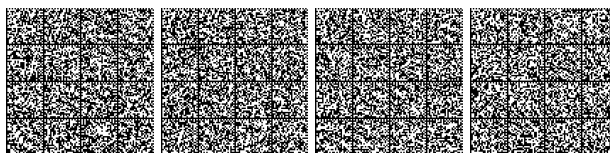
«- accoglie l'istanza di correzione di errore materiale e, per l'effetto, dispone che in fronte della decisione sia apposta l'intestazione “IN NOME DEL POPOLO ITALIANO”;

- accoglie il primo motivo di ricorso e, per l'effetto, accerta che il Fondo crediti di dubbia esigibilità debba essere rideterminato in aumento di euro 43.503.986,07 anziché di euro 34.992.196,45 come accertato dalle Sezioni riunite siciliane;

- con separata ordinanza, solleva questione di legittimità costituzionale in merito all'articolo 6 della legge della Regione Siciliana 17 marzo 2016, n. 3 e conseguentemente sospende il giudizio quanto agli effetti sul saldo determinato dai capitoli di spesa interessati dalla suindicata legge».

Il dispositivo è stato ritenuto, *ex se*, illegittimo e violativo delle attribuzioni costituzionali e statutarie della Regione Siciliana ed è stato impugnato dinanzi a codesta Ecc.ma Corte con ricorso per conflitto di attribuzione tra Enti 30 novembre 2021, che ha assunto il n. Reg. Ric. 4/2021, nelle more del deposito delle motivazioni della sentenza e riservandosi di integrare le proprie difese.

La relativa sentenza, riportante il n. 20/2021/DELC, emessa nel suddetto giudizio n. 740/SR/DELC, è stata depositata dalla Corte dei conti Sezioni riunite in sede giurisdizionale, il 17 dicembre 2021 e notificata dall'Ufficio di Procura Generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana in data 21 dicembre 2021.



Chiedendo preliminarmente la riunione per connessione oggettiva e soggettiva del presente ricorso a quello pendente Reg. Ric. n. 4/2021, si riportano e si ripropongono, preliminarmente, anche con riferimento alla sentenza, oggetto dell'odierno ricorso, i motivi di impugnazione già proposti avverso il dispositivo:

DIRITTO

«1. Lesione da parte della Corte dei conti a Sezioni riunite in s.g., in speciale composizione delle attribuzioni legislative costituzionalmente garantite alla Regione Siciliana.

a) *Sull'ammissibilità del ricorso.*

Le Regioni possono proporre ricorso per conflitto di attribuzioni, a norma dell'art. 39, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, quando esse lamentino una lesione di una propria competenza costituzionale.

Sin dalla sentenza n. 40 del 1977, la Consulta adita ha affermato che «la natura dell'atto, che si affermi invasivo dell'altrui competenza costituzionale, non ha mai assunto, nella giurisprudenza di questa Corte, rilievo determinante ai fini dell'ammissibilità di conflitti tra Stato e Regioni».

Perciò, in antitesi rispetto a precedenti pronunce in cui la prospettiva adottata era stata quella della c.d. *vindicatio potestatis*, l'idoneità dell'atto a fungere da base dei conflitti intersoggettivi da c.d. interferenza o da menomazione viene oggi misurata in relazione non già alla natura dell'atto stesso, ma «alla [rispettiva] potenziale lesività dell'ordine costituzionale delle competenze».

In tale direzione «la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma 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».

Nel campo specifico dei rapporti con l'Autorità giudiziaria, la giurisprudenza costituzionale si è attestata su una concezione del conflitto come un'estensione o rovesciamento della *vindicatio potestatis*, cioè come *contestatio potestatis*. Lo stesso concetto si è espresso con la locuzione «superamento di limiti esterni», dal quale derivi un'illegittima situazione di soggezione, indipendente dal contenuto dell'atto dell'Autorità giudiziaria.

Nella fattispecie, non spetta a organi giudiziari alcun potere di ingerenza nell'esercizio delle funzioni costituzionalmente riservate alla Regione che connotano il «livello costituzionale dell'autonomia garantita alla Regione», là dove si abbia estrinsecazione di scelte politiche libere, sanzionatili solo politicamente (per il principio Corte costituzionale n. 70/85 e n. 337/2009).

In tutti questi casi, il conflitto verrebbe, infatti, a configurarsi non come controllo sul contenuto dell'attività giurisdizionale, ma come garanzia di sfere di attribuzioni che si vogliono costituzionalmente protette da interferenze da parte di organi della giurisdizione o che si vogliono riservare al controllo di altra istanza costituzionale.

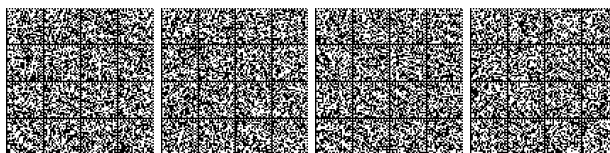
Anche di recente, infatti, codesta ecc.ma Corte ha avuto modo di chiarire che «(i)n disparte la possibilità che l'atto oggetto del conflitto possa essere altresì impugnato in sede giurisdizionale, quel che rileva è (..) il tono costituzionale del conflitto stesso, il quale sussiste quando il ricorrente non lamenti una lesione qualsiasi, ma una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali (*ex plurimis*, sentenze n. 28 del 2018, n. 87 del 2015 e n. 52 del 2013)»; sicché, «(q)uando (..) oggetto di ricorso siano sentenze o altri atti giurisdizionali, il conflitto intersoggettivo è costantemente ritenuto ammissibile, in presenza delle anzidette condizioni».

Da qui, la piena ammissibilità anche del presente ricorso, attraverso il quale, per l'appunto, la Regione non intende affatto negare l'esercizio della funzione giurisdizionale da parte della Corte dei conti, bensì il venir meno in concreto dell'utilità di una pronuncia del medesimo Collegio in conseguenza dell'approvazione del rendiconto con legge. Circostanza che avrebbe dovuto condurre l'Organo giurisdizionale ad arrestare il procedimento, dichiarando la cessazione della materia del contendere, non in relazione alla composizione degli interessi delle parti, ma per il sopravvenuto venir meno dell'interesse ad agire.

b) *Sulla violazione delle Prerogative costituzionali.*

L'art. 19, III comma, dello Statuto della Regione Siciliana prevede che il rendiconto relativo all'esercizio finanziario, venuto in scadenza l'anno precedente e predisposto dal Governo, sia approvato con legge dall'Assemblea.

Con il rendiconto generale, l'amministrazione regionale espone le risultanze degli atti di gestione del bilancio nel corso dell'anno precedente. Il relativo disegno di legge è atto di iniziativa governativa e la sua approvazione da parte dell'organo legislativo costituisce atto tipico di controllo politico sull'operato dell'esecutivo.



Nell'esplicazione di questa importante finzione parlamentare si inserisce, storicamente, il giudizio di parifica della Corte dei conti che, sin dagli albori dello Stato unitario (*cf.* articoli 29 e 32 della legge 14 agosto 1862, n. 800), ha esercitato una funzione certativa delle risultanze di gestione del bilancio pubblico.

Si segnala che già all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, la Regione siciliana, con il decreto legislativo di attuazione n. 655 del 1948, ha fatto rinvio alla disciplina nazionale circa le modalità di presentazione e la struttura stessa del rendiconto, di guisa che il giudizio di parifica, da parte delle Sezioni Riunite per la Regione siciliana, è sempre intervenuto quale momento fondamentale del ciclo di bilancio ai sensi degli artt. 39, 40 e 41 del T.U. sulla Corte dei conti di cui al R.D. n. 1214 del 1934.

Con riferimento alle regioni, tra l'altro, l'articolo 1, comma 5, del decreto legge n. 174/2012 prescrive, all'ultimo periodo, che «La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della Giunta regionale e al Consiglio regionale», con il sostanziale obiettivo di adattare all'assetto istituzionale regionale il modulo procedurale previsto per lo Stato, che vede la trasmissione della decisione della Corte dei conti al Parlamento, unitamente alla già esposta relazione *ex art.* 41, R.D. n. 1214/1934.

Ha chiarito in proposito la Corte costituzionale adita che «Il Parlamento viene successivamente chiamato ad approvare a sua volta — nell'esercizio della sua autonoma funzione politica — il rendiconto governativo (art. 81, c. 1, Costituzione)» (Corte costituzionale 19 dicembre 1966, n. 121). Tali principi affermati dalla Consulta, afferendo ai connotati ontologici del giudizio di parifica e del suo esito, non possono che riferirsi anche alla parifica del rendiconto regionale, che costituisce anch'essa espressione della funzione «referente ed ausiliaria» della Corte dei conti (art. 100 Costituzione) nonché della posizione di indipendenza, terzietà e imparzialità con la quale detta funzione è esercitata (art. 108 Costituzione) nei confronti di Parlamento e Governo, quali supremi organi costituzionali di indirizzo politico-amministrativo. La funzione ausiliaria e referente della Magistratura contabile preposta non possono che essere pertinenti anche con riferimento a Consiglio e Giunta regionale (da investire degli esiti della verifica in forza della trasmissione della delibera di parifica ai rispettivi presidenti) quali supremi organi di indirizzo politico-amministrativo e di governo regionale (v. Corte conti, Sez. autonomie, 26 marzo 2013, n. 9).

Orbene, dato per assodato che la pronuncia avente per oggetto il rendiconto delle Regioni a statuto speciale non si differenzia dal giudizio sul rendiconto generale dello Stato (sentenza n. 121 del 1966), la funzione di tale decisione è quella di concludere un procedimento complesso che implica la verifica della regolarità amministrativo-contabile di tutte le operazioni sottostanti i conti del bilancio, dello stato patrimoniale e del Conto economico. Ciò al fine di dare giuridica certezza alle risultanze del bilancio attraverso un sistema garante dell'affidabilità degli enti circa la dimostrazione della situazione economico-finanziaria.

Con riguardo alla parifica del rendiconto, le sfere di competenza della Regione e della Corte dei conti si presentano, quindi, distinte e non confliggenti. Nella sostanza appare consolidato il principio in base al quale nel giudizio di parifica le Sezioni riunite regionali si pronunciano sul rendiconto regionale, nell'esercizio di una funzione rigorosamente neutrale e disinteressata, con una decisione a carattere di definitività.

Purtuttavia, assecondare la sindacabilità della descritta funzione di controllo, da parte delle Sezioni riunite in speciale composizione in sede giurisdizionale, anche oltre la previsione normativa, potrebbe avere effetti di non secondario rilievo costituzionale: il riconoscimento, in via pretoria, di un secondo grado di giudizio in materia di parificazione, a fronte dell'approvazione con legge del rendiconto sulla base delle indicazioni fornite in sede di parifica, comporta, infatti, una interferenza in un procedimento legislativo di esclusiva pertinenza regionale, con effetti inevitabili su di una prerogativa propria dell'assemblea legislativa regionale.

Sostanzialmente la *vis* espansiva, esasperatamente applicata ad atti preordinati a dare certezza (delibera di parifica), potrebbe minarne in radice quell'attendibilità che l'attività di controllo ha inteso garantire, nella considerazione che la stessa si esplica con un provvedimento di natura giurisdizionale, non impugnabile nel merito e quindi definitivo, idoneo, nel caso di specie, a ledere le attribuzioni costituzionalmente garantite alla Regione, oltre che dalle norme statutarie e dalle sue norme di attuazione (decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200 «Norme di attuazione dello statuto speciale della regione siciliana recanti integrazioni e modifiche al decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, in materia di istituzione di una sezione giurisdizionale regionale d'appello della Corte dei conti e di controllo sugli atti regionali»), dallo stesso Titolo V della Parte seconda della Costituzione, che ha soppresso i controlli ad effetto giuridico preclusivo prima esistenti, dell'autonomia finanziaria spettante alla Regione.

In definitiva si riprodurrebbero le stesse conseguenze che hanno condotto a ritenere costituzionalmente illegittimo il comma 7 dell'art. 1, del decreto-legge n. 174 del 2012, che disciplinava gli interventi che gli enti controllati e, tra questi, le Regioni, sono tenuti a porre in essere in seguito alla pronuncia del giudizio di controllo operato dalla Corte dei conti ai sensi dei commi 3 e 4 nonché le conseguenze della mancata adozione degli stessi. In particolare, in base a tale disposizione, dalla pronuncia di accertamento adottata dalla competente sezione regionale di controllo della Corte dei



conti poteva conseguire «l'obbligo di adottare (...) i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio», cioè, nella specie, l'obbligo di modificare la legge di approvazione del bilancio o del rendiconto mediante i provvedimenti, anch'essi legislativi, necessari per la rimozione delle irregolarità e il ripristino degli equilibri di bilancio. Dall'omissione della trasmissione di detti provvedimenti o dalla verifica negativa della sezione regionale di controllo della Corte dei conti in ordine agli stessi, derivava la preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa per i quali fosse accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

La disposizione impugnata attribuiva, dunque, alle pronunce di accertamento e di verifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti l'effetto, da un canto, di vincolare il contenuto della produzione legislativa delle Regioni, obbligate a modificare le proprie leggi di bilancio, dall'altro, di inibire l'efficacia di tali leggi in caso di inosservanza del suddetto obbligo (per la mancata trasmissione dei provvedimenti modificativi o per la inadeguatezza degli stessi).

La Corte adita è stata chiamata ad intervenire sulla disposizione richiamata, affermando che le citate «conseguenze» non possono essere fatte discendere da una pronuncia della Corte dei conti, le cui finzioni di controllo non possono essere spinte sino a vincolare il contenuto degli atti legislativi o a privarli dei loro effetti. «Le funzioni di controllo della Corte dei conti trovano infatti un limite nella potestà legislativa dei Consigli regionali che, in base all'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, la esercitano in piena autonomia politica, senza che organi a essi estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione (salvo, beninteso, il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale). La Corte dei conti, d'altro canto, è organo che — come, in generale, la giurisdizione e l'amministrazione — è sottoposto alla legge (statale e regionale); la previsione che una pronuncia delle sezioni regionali di controllo di detta Corte possa avere l'effetto di inibire l'efficacia di una legge si configura, perciò, come palesemente estranea al nostro ordinamento costituzionale e lesiva della potestà legislativa regionale» (sentenza n. 39/2014).

Se così è, ovvero se il giudizio di parificazione deve intendersi quale sede naturale per accertare gli scostamenti dai parametri costituzionali e correggerli preventivamente in modo da evitare successivi paralizzanti ricorsi di incostituzionalità, la pronuncia contestata, a fronte della emanazione della legge di approvazione del rendiconto — conforme, peraltro, al giudizio di parificazione espresso dalla sezione di controllo regionale — e quindi dell'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse ad agire, interviene forzatamente sulla potestà legislativa regionale con potenziali effetti inibitori sull'efficacia della medesima legge regionale.

Proprio con riferimento ai contenuti di tale giurisdizione, le stesse Sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale in speciale composizione hanno già avuto modo di affermare che, quella sorta di *revisio prioris instantiae* del tutto peculiare riconosciuta allo stesso Organo giurisdizionale: «è attuata lasciando in ogni caso ferma la diversa natura delle diverse attribuzioni in sede di controllo e giurisdizionale della Corte dei conti», sicché, nel caso di specie, «la *revisio* è finalizzata soltanto a verificare la conformità rispetto all'ordinamento della deliberazione emessa all'esito del giudizio di parifica, e al solo fine di determinarne la conferma o l'annullamento» (sentenze n. 2/2013/EL, n. 11/2014/EL e 44/2017).

La *revisio prioris instantiae* postula, dunque, nel caso di impugnazione della delibera che conclude il giudizio di parifica, un insieme di poteri cognitivi da parte delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione finalizzati esclusivamente a sindacare i limiti esterni della finzione attribuita alla Sezione regionale nei termini sopra descritti e ciò in coerenza con la peculiare natura del giudizio di parifica che, come ribadito si pone in un rapporto di ausiliarietà nei confronti delle assemblee legislative ed è dunque teleologicamente collegata alla legge di approvazione del rendiconto stesso.

La decisione di parifica costituisce, infatti, momento conclusivo dell'attività di controllo svolta dalla Sezione regionale di controllo e funge da presupposto necessario e ineludibile per pervenire all'intangibilità del rendiconto successivamente ed autonomamente approvato dall'Organo legislativo. Ciò è in linea con quanto affermato dalla Corte adita sin dalle prime pronunce (sentenze n. 121 del 1966 e n. 142 del 1968), secondo cui la parifica, inserendosi obbligatoriamente nel rapporto Governo — Parlamento, ed in posizione di indipendenza rispetto alle assemblee legislative, riveste un ruolo specifico conferendo certezza ai risultati del rendiconto predisposto dall'amministrazione. Sicché, pur ipotizzandosi al momento della proposizione del ricorso un interesse ad agire del ricorrente, data l'idoneità astratta della pronuncia richiesta al conseguimento del risultato utile sperato (art. 100 c.p.c.), a seguito dell'approvazione del rendiconto con legge viene meno in concreto l'utilità di una pronuncia del Collegio.

Né è stata accolta, per una diversa interpretazione, l'argomentazione, secondo cui l'approvazione del rendiconto in assenza della propedeutica ed essenziale dichiarazione di regolarità da parte della competente Sezione della Corte dei conti — intesa come compiuta definizione dell'intero *iter*, compreso il gravame dinanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione — appare in conflitto con i principi di equilibrio di bilancio e di necessaria copertura finanziaria. Ciò in quanto la non utilità di una pronuncia nel merito del Collegio in conseguenza dell'ap-



provazione del rendiconto con legge regionale deriva proprio dalla funzione di ausiliarità che il giudizio di parifica svolge rispetto all'assemblea regionale, secondo quanto più volte affermato dalla Corte costituzionale nei precedenti sopra richiamati.

Alla stessa stregua dei principi sopra enunciati non sono state accolte, in quella sede, le argomentazioni della Procura generale, secondo cui la richiesta formulata dalla Regione di cessazione della materia del contendere non poteva trovare accoglimento e all'uopo è stato precisato che non si tratta, di dover dichiarare una cessazione della materia del contendere in relazione alla composizione degli interessi delle parti, ma si tratta di accertare il sopravvenuto venir meno dell'interesse ad agire, come è avvenuto, per effetto del venir meno in concreto dell'utilità di una pronuncia del medesimo Collegio in conseguenza dell'approvazione del rendiconto con legge (sentenza Corte dei conti se. Riunite n. 44/2017).

c) *Sulla natura del giudizio di parificazione.*

Ad ogni modo la difesa regionale non ignora come si sia sviluppato recentemente un dibattito dottrinario intorno alla natura giuridica anche della stessa delibera di parifica, pur manifestandosi da più parti l'esigenza di salvaguardare l'autonomia delle Regioni e, in particolare, le prerogative delle Assemblee elettive.

Alla luce di quanto esposto, in estrema sintesi, è possibile individuare due differenti impostazioni ricostruttive.

Una prima, corroborata dalla giurisprudenza costituzionale, tesa a valorizzare l'attività tradizionalmente ausiliaria della Corte dei conti in sede di giudizio di parifica, che riconduce la delibera nell'alveo dell'art. 100 Costituzione e ne fa derivare la natura strumentale all'esercizio della finzione legislativa.

Una seconda impostazione, al contrario, valorizzando il ruolo della Corte dei conti nel nuovo scenario costituzionale in cui risalta il principio dell'equilibrio del bilancio, riconoscerebbe alla decisione di parifica natura definitiva e vincolante.

Nella sostanza sembrerebbero subire una tensione quei tradizionali caratteri della natura «ausiliaria» e «collaborativa» delle finzioni di controllo della Corte dei conti nei confronti delle autonomie territoriali, che costituiscono i presupposti imprescindibili su cui la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto di poter fondare su basi sicure la «compatibilità» con il principio autonomistico dei controlli esterni affidati alla magistratura contabile, assicurandone una sorta di «pacifica convivenza».

Tale ultima ricostruzione, per vero, non è condivisibile specie in assenza di una espressa volontà del legislatore in tal senso. Infatti, seppure è innegabile il rafforzamento dei controlli sui bilanci regionali voluto dal citato decreto-legge n. 174 del 2012, va comunque ricordato che, nell'introdurre il giudizio di parifica, il comma 5 dell'art. 1 si limita, significativamente, a rinviare alle norme del T.U. sulla Corte dei conti, in nulla innovando rispetto al suo tradizionale ruolo ausiliario.

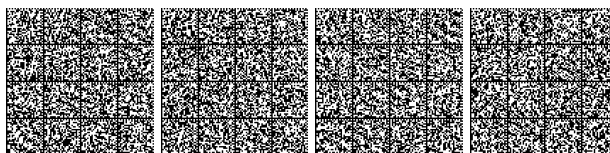
Inoltre, come visto, nel sanzionare con pronuncia di illegittimità costituzionale, tra gli altri, il comma 7 dell'art. 1 del D.L. 174 del 2012 codesta Corte ha avuto modo di dichiarare che i Consigli regionali esercitano la propria potestà legislativa «in piena autonomia politica senza che organi a essi estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione (salvo, beninteso, il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale)» (Corte costituzionale sentenza n. 39 del 2014).

Le carenze della vigente disciplina positiva del procedimento di parifica e le incertezze che ne discendono, soprattutto in termini di applicazione uniforme di regole e garanzie che risultino adeguate alla predeterminazione della posizione, dei poteri e delle prerogative dei soggetti coinvolti, sono di innegabile evidenza e non possono condurre all'adozione di una concezione del controllo estrema — anche in relazione al procedimento di parifica dei rendiconti — attesa l'esigenza di rispettare e garantire le prerogative delle Autonomie territoriali.

2. Lesione da parte di un Organo dello Stato delle attribuzioni costituzionali della Regione Siciliana per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Costituzione.

La cooperazione leale è il principio attraverso il quale si persegue il riequilibrio tra le istituzioni in conflitto, realizzando il massimo di inclusione possibile. Di fronte a un conflitto, pertanto, l'obiettivo è quello di individuare la soluzione che realizza in concreto la conciliazione tra gli interessi di cui gli organi costituzionali sono portatori, in modo da ricomporre la divisione e realizzare il massimo di inclusione, di unità e di collaborazione possibile.

La funzione cooperativa emerge da una serie di previsioni costituzionali, fra le quali spicca per importanza e per chiarezza l'art. 120, comma II, che aggiunge il tassello del necessario rispetto del principio di leale collaborazione nell'esercizio dei poteri sostitutivi. Posizione, questa, abbracciata anche dalla Corte adita, che, richiamando la propria giurisprudenza in materia (sent. n. 19 e n. 242 del 1997), ha confermato la portata generale del principio di leale collaborazione, il quale, come nell'assetto precedente, non potrebbe che operare su tutto l'arco delle relazioni fra Stato e autonomie territoriali.



In tale più ampio, ma unitario contesto, si inserisce il controllo affidato alle sezioni regionali della Corte dei conti, funzione che deve atteggiarsi quale attività di referto agli organi assembleari dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, con carattere precipuamente collaborativo ed ausiliario, senza vincolare l'autonomia degli enti. Compito della Corte dei conti è quello, quindi, di verificare, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni.

La compatibilità di un controllo esterno collaborativo con l'autonomia degli enti soggetti alla verifica necessita di una Corte dei conti che tenga primariamente ben distinte le funzioni di controllo da quelle giurisdizionali, evitando che il controllo esterno si trasformi da collaborativo a fase istruttoria anche prodromica.

Si pone, pertanto, come determinante un intervento diretto a definire i limiti dei controlli di natura repressiva, piuttosto che collaborativi, che, al contrario dei primi, interferiscono con le prerogative di autonomia.

Ciò soprattutto nella considerazione che se si dovesse ammettere che le scelte di autocorrezione dell'ente, secondo le indicazioni fornite dalla sezione regionale di controllo, operate in sede di approvazione della con legge del Rendiconto, possano messe in discussione in sede di giudizio contabile successivo al controllo collaborativo, si porrebbe a riconoscere, inevitabilmente, una conseguenza «sanzionatoria» in sede giurisdizionale.

Questa visione risulta però in contrasto con l'autonomia riconosciuta agli enti locali e alle regioni rafforzata dalla riforma del titolo V della Costituzione, soprattutto se si considera che l'eventuale interferenza proviene da un organo esterno.

Si assisterebbe, quindi, ad un forte ridimensionamento del controllo collaborativo, che si dovrebbe estrinsecare nel sollecitare ed attivare rimedi e misure adeguate che spettano, però, in via esclusiva all'ente autonomo.

Ciò nel rispetto del principio autonomistico della costituzione, in base al quale il potere di decidere sulla spesa pubblica spetta alle assemblee legislative (elette dal popolo) non essendoci altro soggetto che possa assumere determinazioni in tale ambito. Tutti gli altri soggetti devono orientare al meglio le scelte verso decisioni efficienti, compatibili con i principi costituzionali, al fine di non creare disequilibrio nella gestione della cosa pubblica».

Tutto ciò premesso, alla luce delle motivazioni contenute nella sentenza impugnata, si rappresenta, ulteriormente, quanto segue:

DIRITTO

Lesione da parte della Corte dei conti a Sezioni riunite in s.g., in speciale composizione delle attribuzioni legislative costituzionalmente garantite alla Regione Siciliana.

Dalle motivazioni della sentenza *de qua* emerge in maniera inequivocabile il percorso interpretativo seguito dall'Organo giudicante, già invero chiaro a seguito dell'emanazione del mero dispositivo, nella consapevolezza che la circostanza di essere pervenuti all'emanazione di una decisione nel merito — da parte della Corte dei conti in speciale composizione, in sede giurisdizionale — nonostante l'emanazione della legge regionale n. 26/2021, di approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2019, aveva già comportato la lesione delle attribuzioni costituzionali riconosciute alla Regione Siciliana e nella specie l'autonomia e l'esercizio delle prerogative dell'Assemblea Regionale Siciliana (ARS).

Appare significativo, al riguardo, riportare alcuni frammenti della richiamata sentenza al fine di delineare i contorni del contestato ragionamento esegetico-giuridico seguito dall'Organo giurisdizionale, che, sostanzialmente, attraverso lo sviluppo di due tematiche principali, e cioè la natura del giudizio di parificazione e le regole procedurali applicabili, nonché il ruolo svolto dall'Organo giurisdizionale nel «Processo Unico», conferma gli effetti preclusivi della pronuncia, come denunciati, ed impone azioni correttive consequenziali, da assumersi nelle forme di legge.

Dal tenore della motivazione della sentenza oggetto di impugnazione emerge che: « (...) il giudizio di parificazione spicca per essere, anche nella fase necessaria ed officiosa del controllo, un giudizio a struttura contenziosa piena. (...) L'interprete ha il compito ed il dovere di individuare, anche per la prima fase contenziosa, le norme processuali applicabili, nell'ambito delle regole positive dell'ordinamento processuale vigente. Tali norme sono ricavabili in assenza di normativa specifica, solo attraverso il procedimento analogico. Le norme applicabili alla decisione del giudizio di parificazione sono quindi quelle generali dettate per le decisioni emesse nell'ambito del giudizio sui conti (parte Titolo I, Capo III), a cui il giudizio di parificazione è sostanzialmente assimilabile (...)».

Tale assunto, oltre che incoerente, si presta a contestazione sotto molteplici profili.



Non può infatti che ribadirsi l'impossibilità di riconoscere natura giurisdizionale al provvedimento che conclude il giudizio di parificazione che la Corte dei conti (nelle sue articolazioni regionali, quando si tratta del rendiconto di una regione) è chiamata a svolgere.

La previsione normativa secondo la quale in questa materia la Corte dei conti delibera «con le formalità della sua giurisdizione contenziosa», ben può essere letta come riferentesi al modo del deliberare, che il legislatore ha voluto fosse modellato sullo stampo del giudizio contenzioso perché considerato più adatto a garantire in questo campo l'attendibilità del risultato deliberativo, senza per questo incidere sulla natura dell'attività, rientrando tra quelle che la Corte dei conti esplica quale organo non già giurisdizionale bensì di controllo. Un conto, infatti, sono le forme del procedimento, altro è la natura della funzione che in quelle forme viene svolta. Funzione che non risponde alle caratteristiche di una vera e propria attività giurisdizionale: — la stessa, senza dubbio, non mira ad accertare l'avvenuta violazione di norme giuridiche per applicare e rendere effettiva la conseguente sanzione, giacché niente di tutto ciò si realizza nel giudizio di parificazione operato dalla Corte dei conti, la cui funzione ausiliaria, per le Regioni, è ribadita dall'art. 1, comma 5, terzo periodo, del decreto legge n. 174/2012; — non si pone l'obiettivo di comporre un contrasto di posizioni giuridicamente rilevanti tra parti contrapposte, che in quella sede sarebbe impossibile identificare, non potendosi neppure figurativamente considerare tali da un lato l'amministrazione regionale e dall'altro il Procuratore contabile, il quale interviene nel giudizio solo in veste di organo di garanzia; — e neppure le può essere riconosciuta la funzione di dare certezza definitiva ad una situazione giuridica che la richieda, mediante un accertamento destinato a produrre effetti di giudicato, giacché parrebbe del tutto improprio riconoscere simili effetti alla decisione di parificazione emessa dalla Corte dei conti su un progetto di rendiconto che resta ancora modificabile con la relativa legge di approvazione (Cass., Sez. un., 30 ottobre 2014, n. 23072).

In particolare, con delib. 14 giugno 2013, n. 7, la Corte dei conti Sezioni riunite ha approfondito le questioni legate alle «formalità della giurisdizione contenziosa» che si applicano al giudizio di parificazione, a norma dell'art. 40 r.d. n. 1214/1934, per gli aspetti relativi alle modalità del contraddittorio con gli enti controllati e al ruolo di garanzia riconosciuto dalla legge al rappresentante del pubblico ministero.

È bene sottolineare che la deliberazione evidenzia come tali formalità sono anche a fondamento del potere della Corte di adire il giudice delle leggi per ritenuta incostituzionalità delle norme di spesa lesive dell'art. 81 Costituzione.

Si è precisato, all'uopo, che il contraddittorio con gli enti controllati deve essere assicurato durante tutto l'*iter* procedurale, a partire dall'istruttoria e su tutti i temi sottoposti a verifica, per essere definito, attraverso successivi affinnamenti, prima dell'udienza pubblica.

Con riferimento all'attuazione del principio del contraddittorio nel giudizio in esame, le decisioni delle sezioni regionali hanno costantemente interpretato la relativa udienza come l'esito di un procedimento che appartiene alla funzione di controllo. Pertanto, le sezioni hanno curato il dialogo istituzionale con gli enti controllati sin dalla fase istruttoria, secondo la prassi collaudata in ambito statale e, più in generale, in applicazione dei principi da tempo invalsi nelle procedure di controllo.

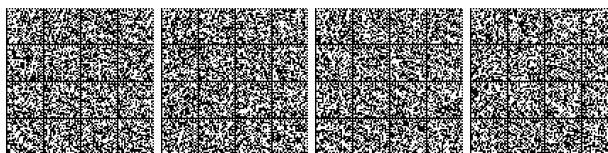
La circostanza che il giudizio di parificazione sia di competenza della sezione di controllo — e non di quella giurisdizionale — della Corte dei conti parrebbe d'altronde confermare tale conclusione. Senza considerare, peraltro, che le stesse norme sulla parificazione del rendiconto dello Stato, cui l'art. 1, c. 5, del decreto legge n. 174/2012 rinvia, sono collocate nel titolo II del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti (r.d. n. 1214/1934), nel capo successivo a quello sul controllo, ma prima di quello sulla giurisdizione.

Né, d'altronde, può ritenersi ammissibile la costruzione artificiosa compiuta dall'Organo giurisdizionale attraverso il rinvio operato, per analogia, alle disposizioni sul giudizio di conto, chiamate a disciplinare, in via interpretativa, la fase contenziosa della parificazione.

In tale direzione, deve evidenziarsi, innanzitutto, che, come è noto, il giudizio di conto, disciplinato dagli articoli 137 e seguenti del decreto legislativo n. 174/2016, recante il Codice di giustizia contabile ha ad oggetto la gestione dell'agente contabile, ed è finalizzato alla determinazione del corretto rapporto di debito/credito fra quest'ultimo e l'ente pubblico.

Ai sensi dell'art. 139, comma 2, del decreto legislativo n. 174/2016: «L'amministrazione individua un responsabile del procedimento che, espletata la fase di verifica o controllo amministrativo (...), previa parificazione del conto, lo deposita (...)». Il successivo art. 140, dispone poi che: «Il conto, munito dell'attestazione di parifica, è depositato nella segreteria della sezione giurisdizionale competente, che lo trasmette al giudice designato quale relatore dal presidente. (...)». Infine l'art. 145, sancisce che: «(...) Il giudice relatore dopo aver accertato la parificazione da parte dell'amministrazione, procede all'esame del conto, dei documenti ad esso allegati e degli altri atti (...)».

Ne discende che lo stesso quadro normativo richiamato, piuttosto che poter fungere da parametro regolativo della fase «contenziosa» della parifica, corrobora, ancor di più, la collocazione della predetta fase nella sfera meramente amministrativa di controllo, quale momento di accertamento separato ed antecedente (Corte dei conti Sicilia Sez. giurisdiz. Delib., 02-09-2020, n. 432).



Ma vi è di più.

Secondo il percorso motivazionale riportato nel provvedimento impugnato, la fase della parificazione e la eventuale e successiva fase giurisdizionale, formerebbero un «(...) processo strutturato “in unico grado” dinanzi a due diversi giudici, la sezione territoriale di controllo e queste Sezioni riunite (art. 20, l. n. 243/2012 e artt. 11, co. 6, 123 e seguenti, 172 e seguenti del c.g.c.). Entrambe le fasi partecipano della stessa unitaria natura e pertanto in esse deve essere garantito, come richiede la vigente Costituzione, il giusto processo (art. 111 Cost.). (...) l’eventuale approvazione del rendiconto, nelle more della sua conclusione (giudizio di parificazione) equivale ad una approvazione della legge del rendiconto, prima della conclusione del giudizio di parifica (...)».

Secondo tale assunto, quindi, la Regione avrebbe dovuto arrestare l’*iter* procedurale, nonostante l’avvenuta parificazione del rendiconto finanziario da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei conti, e non esercitare le proprie prerogative mediante l’approvazione, con legge, dell’atto finanziario, in attesa che si fosse esaurito il termine per un eventuale ed ipotetico accesso alla fase giurisdizionale dinanzi la Corte dei conti in speciale composizione.

Invero, l’art. 11, comma 6, lett. e) del decreto legislativo n. 174/2016 consente l’esercizio della giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica da parte delle Sezioni riunite, in speciale composizione della Corte dei conti anche nelle materie di contabilità pubblica, ma solo nell’eventualità di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo.

Non può sottacersi, inoltre, che il riconoscimento della giustiziabilità della parifica è stata ritenuta coerente al sistema vigente, a fasi alterne ed esclusivamente sulla base di una elaborazione giurisprudenziale, sul presupposto del riconoscimento di una giurisdizione esclusiva della stessa Corte dei conti in materia di contabilità pubblica. Senza che al riguardo sia possibile rinvenire alcuna previsione additiva e/o innovativa, con riferimento al procedimento di parifica del bilancio dinanzi la Sezione regionale di controllo, quindi in assenza di una disposizione specifica.

Appare palese, pertanto, come la ricostruzione del quadro istituzionale prospettata nella sentenza impugnata si presti ad essere considerata apodittica, priva di alcun fondamento normativo, in assoluta controtendenza con l’orientamento espresso dalla stessa sezione, oltre che in aperta violazione delle regole basilari poste a fondamento del giusto processo.

A tal proposito, appare pertinente richiamare la sentenza n. 9/2021/EL, con la quale è stato sancito che le formalità delle due fasi (parificazione e successiva ed eventuale fase giurisdizionale) rispondono a finalità diverse. Quelle non contenziose del giudizio di controllo coniugano le esigenze di celerità e certezza connesse al ciclo di bilancio con quelle di legalità dello stesso. In quest’ottica «la L. cost. 1/2012 ha riqualificato l’ausiliarità di questo giudice nel sistema repubblicano, valorizzando la sua funzione di garanzia (...) e di uguaglianza. (...) Le due fasi coniugano obiettivi diversi che si declinano nell’organizzazione del procedimento. (...) La fase contenziosa, eventuale, si instaura in presenza un doppio presupposto, soggettivo ed oggettivo: un ricorrente che lamenta l’intervenuta lesione di un interesse protetto dalla legge, per il quale è legittimato (...) e una pronuncia di accertamento emessa da una sezione regionale di controllo (...)».

Senza considerare che, se dal punto di vista della consequenzialità cronologica il giudizio di parificazione deve precedere la legge di approvazione — senza però che la parificazione si ponga come condizione di procedibilità del provvedimento legislativo, trattandosi di due procedimenti distinti che danno luogo a due atti distinti, entrambi obbligatori — la sostenuta non definitività della delibera di parificazione, che emergerebbe dal ragionamento delle Sezioni riunite, rimetterebbe in discussione tutta la costruzione sistemica del rapporto Corte dei conti-Assemblea legislativa, che, invece, dovrebbe poter contare su una garanzia di certezza e affidabilità dei dati finali del rendiconto parificato.

Ciò, soprattutto, atteso che la legge regionale di approvazione del rendiconto 2019 (n. 26/2021) non è stato oggetto di impugnazione da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L’accertata lesione delle prerogative costituzionali riconosciute alla Regione Siciliana trova, in questa direzione, esplicita conferma nella parte dell’atto impugnato in cui si dispone che:

«(...) la sentenza definisce e mette a disposizione delle “autorità di bilancio” lo stato del saldo di equilibrio ad una certa data, imponendo azioni correttive nelle forme di legge (...)».

Da tale assunto deriva che la Regione Siciliana — la quale ha legittimamente esercitato il proprio potere legislativo, approvando con legge il rendiconto, in assenza di alcuna disposizione di legge che gli imponesse di attendere sino all’esaurimento della eventuale fase contenziosa innanzi alle Sezioni riunite — ha subito, comunque ed in ogni caso, un’interferenza nel procedimento legislativo di esclusiva pertinenza regionale, già posto in essere, dovendo ricorrere ad interventi correttivi con effetti inevitabili su di una prerogativa propria dell’assemblea legislativa regionale.

Per tutto quanto esposto e per quanto si fa riserva di ulteriormente produrre e dedurre, la Regione Siciliana, *ut supra* rappresentata, difesa e domiciliata, rassegna le seguenti conclusioni.



P.Q.M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso:

preliminarmente, disporre la riunione per connessione oggettiva e soggettiva del presente ricorso a quello pendente al numero registro ricorsi 4/2021, proposto avverso il dispositivo Corte dei conti a Sezioni riunite, in sede giurisdizionale e in speciale composizione, reso all'udienza del 7 ottobre 2021;

dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso alla Corte dei conti sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, a seguito dell'approvazione della legge regionale 30 settembre 2021, n. 26 (Approvazione del rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2019), l'esercizio della funzione giurisdizionale e conseguentemente il potere di adottare la decisione di cui al dispositivo reso all'udienza del 7 ottobre 2021 (ricorso n. 740/SR/DELC di cui in premessa), in quanto lesivo delle attribuzioni costituzionali e statutarie della Regione — a mente dello Statuto della Regione Siciliana, approvato col regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 e convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, in specie articolo 19 — e poiché viola le disposizioni di cui all'art. 100 del codice di procedura civile ed all'art. 150 del R.D. n. 827/1924.

per l'effetto annullare la sentenza n. 20/2021/DELC della Corte dei conti, sezioni riunite in speciale composizione, in sede giurisdizionale depositata in data 17 dicembre 2021 in relazione al ricorso n. 740/SR/DELC.

Si deposita:

- 1) sentenza Corte dei conti SSRR n. 20 del 17 dicembre 2021, in relazione al ricorso n. 740/SR/DELC;*
- 2) delibera Giunta regionale 11 gennaio 2022, n. 8.*

Palermo, 19 gennaio 2022

avv. Giuseppe Mistretta - avv. Gianluigi M. Amico

22C00022

N. 4

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in Cancelleria il 17 gennaio 2022
(della Regione Friuli-Venezia Giulia)*

Porti e aeroporti - Disposizioni urgenti in materia di investimenti e di sicurezza nel settore del trasporto marittimo - Modificazioni all'art. 5 della legge n. 84 del 1994 recante il riordino della legislazione in materia portuale - Atti di pianificazione portuale - Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) - Piano regolatore portuale (PRP) - Norma transitoria - Adeguamento degli ordinamenti regionali.

- Decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 (Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 2021, n. 156, art. 4, commi 1-*septies*, 1-*octies* e 1-*novies*.

Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia (codice fiscale n. 80014930327; partita I.V.A. n. 00526040324), in persona del Presidente della regione *pro tempore* dott. Massimiliano Fedriga, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 2020 del 30 dicembre 2021 (doc. 1), rappresentato e difeso, come da procura speciale in calce al presente ricorso, sottoscritta dal vicepresidente della regione dott. Riccardo Riccardi in assenza del Presidente, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon (codice fiscale FLCGDM45C06L736E) del Foro di Padova, con studio in Padova, via San Gregorio Barbarigo n. 4, telefono 049-660231, telefax 049-8776503, PEC giandomenico.falcon@ordineavvocatipadova.it e dall'avv. Daniela Iuri (codice fiscale RIUDNL63M56L483B), avvocato della Regione, Trieste, piazza Unità d'Italia n. 1, telefono 040-3772913, telefax 040-3772929, PEC daniela.iuri@certregione.fvg.it con domicilio eletto in Roma presso l'Ufficio di rappresentanza della regione, in piazza Colonna n. 355, contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, nella cui sede in Roma, via dei Portoghesi, n. 12, è domiciliato per legge, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1-*septies*, 1-*octies* e 1-*novies* del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 recante «Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione



stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenda nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali», come introdotti in sede di conversione dalla legge 9 novembre 2021, n. 156, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 267 del 9 novembre 2021,

per la violazione

degli articoli 4, comma 1, nn. 9), 11) e 12), 5, n. 12), 6, n. 3), 8 e 11 dello Statuto speciale approvato con legge costituzionale n. 1 del 1963;

degli articoli 1, 9 e 11, comma 1, lettere *p*) e *aa*) delle norme di attuazione dello statuto approvate con decreto legislativo 1° aprile 2004, n. 111;

dell'art. 117, comma terzo, nonché dell'art. 118, primo e secondo comma, della Costituzione 118, della Costituzione, applicabili nelle parti più favorevoli ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001;

degli articoli 5 e 120 della Costituzione, per violazione del principio di leale collaborazione e per violazione dei metodi di legislazione adeguati alle esigenze dell'autonomia, prescritti dall'art. 5 della Costituzione, anche in combinazione con l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, nonché degli articoli 72, primo comma, e 77 della Costituzione;

degli articoli 3, primo comma (nei diversi profili), 9, 23 e 97 della Costituzione e degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera *s*) della Costituzione, nelle parti, nei modi e sotto i profili illustrati nel presente ricorso.

FATTO

I. La specifica posizione costituzionale e attuativa della Regione Friuli-Venezia nella disciplina e nella amministrazione dei porti.

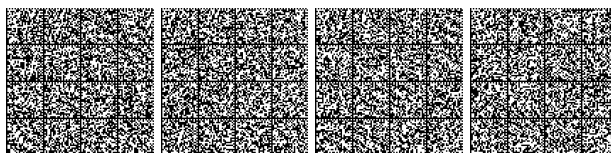
Nel quadro dello statuto di autonomia, la competenza della regione in materia di porti di interesse regionale è sempre stata pacifica come inclusa nella competenza legislativa primaria (e corrispondente competenza amministrativa, in forza del parallelismo stabilito dall'art. 8) in materia di viabilità e di trasporti di cui all'art. 4, nn. 9 e 11, che si affiancava - per gli aspetti di pianificazione - a quella sempre primaria in materia di urbanistica, di cui all'art. 4, n. 12.

Vi sono poi, a testimonianza del riconoscimento dell'interesse regionale per tutti i porti della regione sin dallo statuto, le regole poste dall'art. 47, in forza delle quali «la giunta regionale deve essere consultata ai fini della istituzione, regolamentazione e modificazione dei servizi nazionali di comunicazione e dei trasporti che interessano in modo particolare la regione», e specificamente «la giunta regionale deve essere anche consultata in relazione alla elaborazione di trattati di commercio con Stati esteri che interessino il traffico confinario della regione o il transito per il porto di Trieste».

Già sulla base semplicemente statutaria, la regione ha dettato una autonoma disciplina della materia con la legge regionale 14 agosto 1987, n. 22, recante Norme in materia di portualità e vie di navigazione nella regione Friuli-Venezia Giulia.

Successivamente, e già nel vigore della legge statale n. 84 del 1994, i rispettivi rapporti di competenza tra lo Stato e la Regione Friuli-Venezia Giulia sono stati disciplinati con le norme di attuazione dello statuto di cui al decreto legislativo 1 aprile 2004, n. 111 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti), con le quali sono state trasferite alla regione, in base agli articoli 4, 5 e 8 dello Statuto, tutte le funzioni di programmazione ed amministrative in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità di trasporto effettuate, salvo quelle proprie dello Stato ai sensi dell'art. 11. Con il medesimo decreto legislativo sono state inoltre trasferite alla regione tutte le funzioni amministrative, salvo quelle espressamente mantenute allo Stato dall'art. 11, in materia di trasporto merci, motorizzazione e circolazione su strada, navigazione interna e porti regionali, ad eccezione dei porti finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato, dei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale, nonché delle aree di preminente interesse nazionale.

Sono invece rimaste in capo allo Stato, nelle disposizioni di attuazione, le funzioni relative alla programmazione, realizzata previa intesa con la regione, degli interporti e delle intermodalità di rilievo nazionale e internazionale; nonché alla fissazione dei principi fondamentali per la classificazione dei porti e nei porti di rilievo nazionale e internazionale, previa intesa con la regione, per la pianificazione, programmazione e progettazione degli interventi aventi ad oggetto



la costruzione, la gestione, la bonifica e la manutenzione dei porti e delle vie di navigazione, delle opere edilizie a servizio dell'attività portuale, dei bacini di carenaggio, di fari e fanali (art. 11, comma 1, lettere *p*) e *aa*), del decreto legislativo cit.).

Inoltre, in base all'art. 9, comma 2 delle stesse norme di attuazione è stato disposto il trasferimento alla regione delle funzioni relative alle concessioni dei beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale (per finalità diverse da quelle di approvvigionamento energetico e tranne che per i porti finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato, nei porti di rilevanza economica nazionale ed internazionale, nonché nelle aree di preminente interesse nazionale).

Con successivo protocollo d'intesa sottoscritto tra il Ministero dei trasporti e la Regione Friuli-Venezia Giulia in data 23 ottobre 2006 stipulato ai sensi di quanto previsto dall'art.11, comma 2, del decreto legislativo n. 111 del 2004 si definiva, tra l'altro, che all'esercizio delle funzioni nelle aree portuali di Monfalcone provveda direttamente la Regione Friuli-Venezia Giulia. Le aree escluse dal trasferimento sono state poi individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 febbraio 2009.

Dopo tale decreto ha potuto essere approvata la legge regionale n. 12 del 2012, recante «Disciplina della portualità di competenza regionale», avente specifico riguardo al Porto di Monfalcone e al Porto Nogaro, dei quali regola nel dettaglio le procedure di formazione e approvazione dei rispettivi Piani regolatori portuali (per quanto riguarda la programmazione del Porto di Monfalcone la legge regionale n. 12 è stata seguita dal protocollo d'intesa, sottoscritto tra il Ministero dei trasporti e la Regione Friuli-Venezia Giulia in data 11 settembre 2012 in attuazione del succitato art. 11, comma 1, lettera *aa*, del decreto legislativo n. 111 del 2004).

In seguito, la stessa Regione Friuli-Venezia Giulia, con generalità della giunta regionale n. 1354 del 15 luglio 2016 e nota presidenziale prot. 10230/P, class. SGR-2-101-2 del 16 settembre 2016, diretta al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, ha fatto presente l'esigenza di inserire il Porto di Monfalcone nell'ambito dell'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico orientale, dunque assieme all'Autorità portuale di Trieste «al fine di perseguire una efficiente razionalizzazione del sistema portuale della regione e di porre in essere le necessarie azioni sinergiche per lo sviluppo del sistema medesimo con importanti ricadute sul territorio e sul tessuto socio-economico regionale». A seguito della richiesta, l'inserimento del Porto di Monfalcone nell'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico orientale è avvenuto con il decreto del Presidente della Repubblica n. 57/2018, in base all'art. 6, comma 2-*bis*, della legge n. 84 del 1994.

S'intende che tale inserimento è stato chiesto e ottenuto sulla base dei rapporti generali di competenza nel sistema portuale allora stabiliti dalla stessa legge n. 84 del 1994, prima della presente modifica, e che in ogni caso il Porto di Monfalcone rimane di interesse regionale ai fini delle norme di attuazione dello statuto.

Rimarcato che alla regione ricorrente competono nella materia dei porti specifiche competenze statutarie, attuate con i complessi atti e rapporti sopra descritti, va aggiunto che ad essa spetta altresì, a norma dell'art. 10, legge costituzionale n. 3 del 2001, la competenza concorrente sui in materia di «porti civili» e di «governo del territorio», per le parti nelle quali tali competenze siano più ampie di quelle derivanti dallo statuto di autonomia.

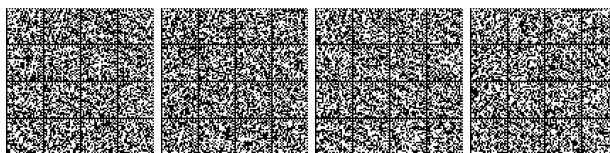
Accanto al fondamento normativo della rivendicazione di competenza operata dalla ricorrente regione con il presente ricorso, essa desidera - ancora in via preliminare - evidenziare che non si tratta di competenze teoriche, ma di competenze normative e amministrative vive, reali e pienamente e pacificamente esercitate.

Per quanto riguarda il porto maggiore, ovviamente quello di Trieste, la giunta regionale ne ha approvato il Piano regolatore portuale con deliberazione n. 524 del 2016, dopo un *iter* durato sette anni, cinque dei quali, peraltro, impegnati nella procedura statale di VIA/VAS.

Per quanto riguarda gli altri porti di interesse regionale, può essere ricordato che già con decreto n. 307 del 1996 il Presidente della giunta regionale ha approvato il Piano regolatore di Porto Nogaro, e che proprio ora, a fine dicembre 2021, la giunta regionale ne ha adottato il Piano operativo triennale (POT) 2022-2024, rivolto a programmare gli interventi prossimi per lo sviluppo, la manutenzione, la gestione e regolazione del porto.

Per quanto riguarda il Porto di Monfalcone, gli indirizzi per la formazione del suo Piano regolatore portuale sono stati approvati con delibera della giunta regionale 20 novembre 2014, n. 2264, mentre con deliberazione n. 2066 del 29 novembre 2019 la giunta regionale ha approvato in via preliminare una proposta di variante localizzata, che è stata adottata dall'Autorità di sistema del Mare Adriatico orientale (a seguito delle vicende sopra descritte) con deliberazione n. 31 del 20 dicembre 2019.

II. Il decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 e l'inserimento in esso, in sede di conversione, della modifica dell'ordinamento della pianificazione portuale.



Con decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 217 del 10 settembre 2021, sono state emanate «Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agencia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali».

Dal preambolo risulta che il decreto traeva la sua legittimazione, nell'apprezzamento del Governo, dalla straordinaria necessità e urgenza di intervenire con disposizioni «finalizzate a favorire l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la realizzazione di investimenti volti a migliorare la mobilità tra le diverse regioni e a ridurre il divario infrastrutturale esistente, a promuovere le attività di studio, di ricerca e di sviluppo nel settore della sostenibilità delle infrastrutture e della mobilità, anche incentivando l'acquisto di veicoli meno inquinanti, nonché l'innovazione tecnologica, organizzativa e dei materiali, assicurando, al contempo, nuove forme di intermodalità e di servizi di rete», ed anche dalla straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni «finalizzate ad incrementare ulteriormente la sicurezza della circolazione e delle infrastrutture ferroviarie, autostradali, stradali e idriche, dei servizi di trasporto pubblico locale ad impianti fissi e dei servizi ferroviari regionali, l'efficienza dei servizi di trasporto aereo e la funzionalità della realizzazione di edifici adibiti ad uffici giudiziari» (corsivi aggiunti).

Si trattava dunque di oggetti «urgenti» distinti ma ben individuati, che il titolo posto al decreto correttamente individuava, in sintesi investimenti e sicurezza delle infrastrutture.

Coerentemente con l'oggetto del decreto, anche l'art. 4 (i cui nuovi commi 1-*septies*, 1-*octies* e 1-*novies*, introdotti in sede di conversione, formano oggetto della presente impugnazione) conteneva, come tuttora - ma in modo non più veritiero - afferma il suo titolo Disposizioni urgenti in materia di investimenti e di sicurezza nel settore del trasporto marittimo: gli investimenti e la sicurezza sono dunque, anche in questo caso gli oggetti della disciplina.

La legge quadro sul sistema portuale, la legge n. 84 del 1994, vi veniva menzionata solo occasionalmente al comma 2 per aggiungere i porti di Arbatax, Porto Rifugio di Gela e Porto Isola di Gela alla competenza delle Autorità di sistema della Sardegna e della Sicilia. Inoltre, il comma 3 assegnava risorse all'Autorità di sistema portuale dello stretto «al fine di migliorare e rendere più sostenibile la mobilità di passeggeri e merci tra le aree metropolitane di Reggio Calabria e Messina, nonché la continuità territoriale da e per la Sicilia».

Emanato il decreto-legge, la procedura per la sua conversione veniva incardinata presso la Camera dei deputati. Relatrici del disegno di legge di conversione erano le deputate Alessia Rotta, Presidente della VIII commissione (ambiente, territorio e lavori pubblici) e Raffaella Paita, Presidente della IX commissione (trasporti, poste e telecomunicazioni).

Presso la stessa Camera dei deputati era in discussione, sin dal 30 novembre 2020, proposta di legge n. 2807/AC, intitolata «Modifiche alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, e altre disposizioni per la semplificazione nel settore portuale», presentata dalla medesima deputata Paita e dal deputato Nobili. Tale disegno di legge non aveva contenuto finanziario o operativo («investimenti» e «sicurezza»), ma aveva un ambizioso contenuto di riforma ordinamentale della legge quadro quanto al sistema di pianificazione degli ambiti portuali.

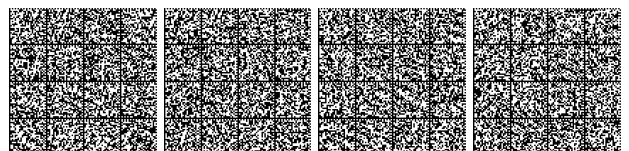
Se ne trae conferma dalla relazione di accompagnamento, di cui sia consentito ricordare taluni contenuti rilevanti.

Vi si afferma che dopo il grande passo in avanti compiuto con la riforma delle autorità portuali del 2016 (decreto legislativo n. 169) occorre ora «agire per rendere più fluida e più funzionale la pianificazione del settore portuale», in particolare «superando le tensioni esistenti con la pianificazione territoriale degli enti locali». A tale scopo la proposta di legge interveniva modificando in più punti l'art. 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 con «semplificazioni» consistenti in definitiva nella riduzione del ruolo regionale nella materia. Così veniva «introdotta una importante semplificazione delle procedure di approvazione del DPSS, senza ledere la possibilità di espressione del parere da parte degli enti locali», ma affidando l'approvazione di tale documento non più alla regione, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ma direttamente al Ministero.

Quanto al piano regolatore portuale «al fine di eliminare i ripetuti rischi di sovrapposizione di più strumenti di pianificazione nel medesimo ambito» veniva precisato che esso «è un piano territoriale di rilevanza statale e rappresenta l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel relativo perimetro di competenza» e ne veniva modificato il procedimento di approvazione.

Una ulteriore semplificazione era proposta escludendo «dalle aree di interesse paesaggistico le aree comprese nel perimetro del piano regolatore portuale, consentendo un rilevante alleggerimento del peso burocratico».

Si trattava, in effetti di questioni importanti, che mettevano radicalmente in discussione l'equilibrio dei rapporti tra lo Stato e le regioni nelle materie di competenza concorrente «governo del territorio» e «porti civili» e meritavano certamente un adeguato approfondimento da parte del Parlamento, quale sarebbe stato certamente consentito dall'esame del disegno di legge n. 2807 secondo le regole della procedura parlamentare.



Tale esame, tuttavia, non vi potrà più essere. Troppo propizia deve essere apparsa l'occasione fornita dall'improvviso transito in Parlamento di un «veicolo veloce» come il decreto-legge n. 121, per non trasferirvi in sede di conversione, con i nuovi commi 1-*septies*, 1-*octies* e 1-*novies*, l'intera materia del disegno di legge n. 2807, profittando della circostanza che - come sopra ricordato - nel suo art. 4 si parlava di «trasporto marittimo» e persino si citava (come si è visto marginalmente) la legge quadro n. 84 del 1994.

Le norme impugnate, infatti, traggono origine da un emendamento aggiuntivo presentato in commissione alla Camera dei deputati dalle relatrici del disegno di legge di conversione del decreto-legge, le deputate Alessia Rotta, Presidente della VIII commissione (ambiente, territorio e lavori pubblici) e Raffaella Paita, Presidente della IX commissione (trasporti, poste e telecomunicazioni).

Tale emendamento al decreto-legge, numerato 4.100, è stato approvato con il parere favorevole del Governo nel corso della seduta pomeridiana del 25 ottobre 2021 delle commissioni VIII e IX, riunite in sede referente (v. resoconto stenografico, pagina 20, dal quale risulta che risulta che la Presidente Paita ha raccomandato l'approvazione dell'emendamento 4.100 delle relatrici e che la Sottosegretaria alla Presidenza del Consiglio Deborah Bergamini ha formulato parere conforme a quello espresso dalle relatrici).

Successivamente il disegno di legge è stato approvato in aula dalla Camera dei deputati nella seduta n. 584 del 28 ottobre 2021, con un voto sull'articolo unico della legge di conversione in seguito alla posizione della questione di fiducia, richiesta dal Governo sull'approvazione, senza emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi, dell'articolo unico della legge di conversione del decreto nel testo approvato dalle commissioni.

Nell'identico testo la legge di conversione è stata approvata dal Senato nella seduta del 4 novembre 2021, sempre a seguito della posizione di fiducia da parte del Governo sull'articolo unico.

Così sono state approvate le disposizioni qui contestate, riversando nel disegno di legge di legge di conversione del decreto-legge n. 121 del 2021 il contenuto sostanziale della proposta di legge n. 2807/AC, intitolata «Modifiche alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, e altre disposizioni per la semplificazione nel settore portuale», presentata alla Camera il 30 novembre 2020 dalla medesima deputata Paita, insieme al deputato Nobili.

Quanto al contenuto delle disposizioni qui impugnate, esso verrà più analiticamente illustrato in Diritto nel luogo delle singole contestazioni. Sin d'ora tuttavia si può anticipare, in sintesi che la «fluidificazione» e le «semplificazioni» contenute nella proposta di legge n. 2807 ed inserite nel decreto-legge con i nuovi commi 1-*septies*, 1-*octies*, 1-*novies* dell'art. 4 consistono nella soppressione o nella estrema riduzione delle competenze delle regioni, titolari costituzionali delle funzioni in materia di porti civili e di governo del territorio, nonché di quelle dei comuni nella pianificazione del proprio territorio, in favore delle autorità portuali di settore e dell'amministrazione centrale dello Stato.

Così, in estrema sintesi, secondo il nuovo testo dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994 la regione non è più competente all'approvazione né del Documento di programmazione strategica di sistema né del Piano regolatore portuale, e neppure vi viene coinvolta mediante il meccanismo dell'intesa. Inoltre, la programmazione portuale viene sottratta alla pianificazione paesaggistica e ad un rapporto di coerenza con la pianificazione urbanistica della città portuale: con la conseguenza che gli enti territoriali sono posti in una posizione di passiva subordinazione rispetto alle scelte delle autorità di settore, scelte che non debbono neppure più essere giustificate, dal momento che la nuova normativa sopprime la relazione che precedentemente era chiamata a spiegarne le ragioni e i criteri.

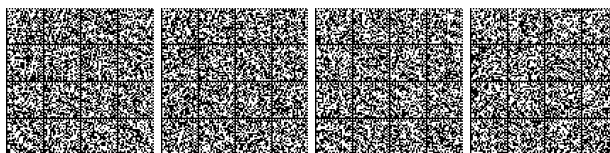
In seguito alla novella normativa, l'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico orientale, con nota di data 15 dicembre 2021, ha già ritirato le proprie istanze volte al rilascio di autorizzazione paesaggistica.

Tali disposizioni, tuttavia, ove destinate ad applicarsi alla Regione Friuli-Venezia Giulia, sono a suo avviso costituzionalmente illegittime e lesive delle attribuzioni regionali per le seguenti ragioni di,

DIRITTO

Premessa sulla condizione particolare della Regione Friuli-Venezia Giulia quanto alla applicabilità ad essa delle disposizioni impugnate.

Come esposto in narrativa, le disposizioni qui contestate operano una parziale ma ampia riforma degli ordinamenti portuali, modificando le procedure di pianificazione rendendo marginale o comunque riducendo il ruolo della regione e dei comuni ed assegnandone la totale o prevalente competenza e responsabilità agli organi centrali dello Stato e alle stesse Autorità di sistema portuale.



La nuova normativa, nel prevedere l'obbligo delle regioni di adeguare ad essa «i propri ordinamenti» contiene al comma 1-*novies* dell'art. 4 una clausola di salvaguardia, secondo la quale «le disposizioni del citato art. 5 si applicano nelle regioni a statuto speciale compatibilmente con i rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione». Ora, una clausola siffatta - peraltro usuale nella legislazione statale in materia regionale - rimanda la determinazione sulla applicabilità ad un successivo giudizio delle autorità competenti a tale applicazione, fornendo soltanto una guida generica: laddove sarebbe invece evidentemente consono al principio di certezza del diritto una più precisa determinazione da parte del legislatore statale, al quale non può essere sconosciuto il contenuto delle normative statutarie ed attuative delle singole regioni speciali: maggiore ragione trattandosi - nel caso - di normativa che per evidenti ragioni tra esse può riguardare soltanto, accanto alla ricorrente Regione, la Sicilia e la Sardegna.

La Regione Friuli-Venezia Giulia ritiene, in considerazione del proprio statuto di autonomia e delle relative norme di attuazione, che le riduzioni e gli spostamenti di competenza disposti dalle disposizioni qui contestate non si applichino ad essa.

Ciò in quanto, come esposto nella parte in Fatto, le sue relazioni con lo Stato, nella materia, sono regolate da norme particolari, fondate non solo sulle competenze statutarie nelle materie dell'urbanistica e dei trasporti, ma anche sul riconoscimento più generale di un interesse verso lo stesso porto di Trieste (v. art. 47 statuto), norme che prevedono uno specifico riparto di competenze e forme speciali di rapporti di collaborazione da esprimere mediante interlocuzioni ed intese.

Quanto detto vale, a maggiore ragione, per gli altri porti, quali Porto Nogaro e il Porto di Monfalcone, disciplinati in particolare alla legge regionale n. 12 del 2012.

In questi termini, la Regione Friuli Venezia ritiene dunque, in forza della clausola sopra indicata, di mantenere immutate le proprie competenze in materia di pianificazione dei porti, come finora esercitate, e che rimanga in vigore la propria legislazione, in particolare la legge regionale n. 12 del 2012.

Tuttavia, la regione è anche consapevole che la sentenza n. 378 del 2004 di codesta ecc.ma Corte ha affermato - senza tenere conto però delle norme di attuazione di cui al decreto legislativo n. 111 del 2004 - che lo statuto del Friuli-Venezia Giulia «prevede che la regione abbia potestà legislativa esclusiva in determinate materie, tassativamente indicate, tra le quali non figura quella dei porti e degli aeroporti civili, di modo che, stante il disposto dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 - volto a sancire l'applicabilità delle sue disposizioni alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» -, non può dubitarsi che anche per essa la materia *de qua* rientri nell'ambito della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione».

Le censure del presente ricorso sono dunque prospettate anche per la subordinata ipotesi che esse dovessero invece ritenersi incise dalle disposizioni sopravvenute, facendosi in tal caso valere la violazione del corpo dei principi e regole derivanti, con particolare riferimento alla competenza concorrente in materia di «porti civili» e di «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, come introdotto dalla riforma costituzionale di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, applicabile alle regioni speciali, come ben noto, nelle parti in cui statuiscono una autonomia maggiore di quella prevista dai rispettivi statuti.

Sia consentito di far notare che - come esposto in narrativa - il Porto di Monfalcone, in particolare, è stato inserito nell'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico, con il decreto del Presidente della Repubblica n. 57 del 2018, su richiesta della stessa Regione Friuli-Venezia Giulia, con una generosa valutazione di pubblica utilità, che teneva conto anche del ruolo complessivo che alla regione era riconosciuto in relazione a tutti i porti del sistema, ed era dunque basata sull'evidente affidamento che tale ruolo, avendo fondamento sia statutario sia costituzionale, sarebbe rimasto immutato, senza possibili riduzioni.

I. Illegittimità costituzionale di tutte le norme impugnate per vizi del procedimento legislativo ad esse comuni.

Ad avviso della regione autonoma le disposizioni impugnate sono illegittime, in primo luogo, in quanto approvate in violazione delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, e ciò sotto distinti profili: (i) per difetto di omogeneità delle norme rispetto all'oggetto del decreto-legge e anche per difetto delle ragioni di necessità e di urgenza; (ii) per inidoneità della fonte ad introdurre riforme al sistema; (iii) per contrasto con l'art. 72 della Costituzione sotto diversi profili (iv) per difetto di ogni forma di coinvolgimento delle regioni, in violazione del principio costituzionale di leale collaborazione.

Tali vizi della fonte hanno carattere preliminare per ragioni di pregiudizialità logico-giuridica, attenendo allo stesso «corretto esercizio della funzione normativa primaria» (in questo senso la sentenza n. 154 del 2015), e dunque saranno prospettati per primi.



I medesimi vizi ridondano in lesione delle competenze regionali, considerato che le disposizioni impugnate singolarmente e complessivamente sopprimono o limitano le competenze regionali nella pianificazione delle aree e dei sistemi portuali, e che una di esse (il comma 1-*novies*) costringe espressamente le regioni a conformarsi a norme che la ricorrente contesta come incostituzionali, norme che intervengono in materie di competenza legislativa regionale ed amministrativa delle regioni e degli enti locali, quali l'urbanistica (art. 4, numero 12, dello statuto) o il governo del territorio (art. 117, terzo comma, della Costituzione) e i porti, sui quali il Friuli-Venezia Giulia esercita proprie funzioni in forza dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione dello statuto (art. 4, numeri 9 e 11, dello statuto, come attuato dal decreto legislativo n. 111 del 2004) o comunque dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in combinazione con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

In particolare, poi, le norme impugnate privano la regione del potere di concorrere alla approvazione del DPSS e di approvare i PRG, eliminano il vincolo del PRP, che diventa unico piano urbanistico, al rispetto dei piani urbanistici locali e del piano paesaggistico regionale, incidendo dunque direttamente anche su competenze amministrative della regione autonoma e dei suoi enti locali.

1. Violazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione, per carenza della necessaria omogeneità del contenuto del decreto-legge e dunque anche per difetto delle ragioni straordinarie di necessità e di urgenza che giustificano il ricorso alla procedura speciale.

Le disposizioni impugnate sono, ad avviso della ricorrente regione, palesemente estranee alle ragioni, alla complessiva logica e al contenuto del decreto-legge n. 121 del 2021, e risultano un corpo estraneo nello stesso art. 4 nel quale sono state artificiosamente inserite, come l'intitolazione dell'articolo continua ad attestare.

1.1. Come si è esposto nella parte «in fatto», le norme censurate sono state immesse nel corpo del decreto-legge tramite un emendamento aggiuntivo, che ha portato nel decreto il contenuto di una proposta di legge autonoma, avente natura di riforma ordinamentale del tutto sconnessa sia dall'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, che non vi accenna minimamente tra le riforme previste o necessarie, sia dalla logica di rafforzamento finanziario e della sicurezza propria dell'intero decreto, dimostrata dalla sua intitolazione («Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali») e dalle ragioni di urgenza allegare nel preambolo finalizzate da un lato «a favorire l'attuazione, la realizzazione di investimenti» per gli scopi indicati, dall'altro «ad incrementare ulteriormente la sicurezza» di specifiche infrastrutture, impianti e servizi, in collegamento con il PNRR e le relative procedure. Anche le misure organizzative, come ad esempio quelle dettate dall'art. 5 del decreto e relative alla funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e del Consiglio superiore dei lavori pubblici, erano funzionali alla realizzazione degli interventi di titolarità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, finanziati in tutto o in parte con le risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza (v. l'art. 5, commi 1, 7 e 8).

Rispetto a questo quadro, le norme di riforma delle competenze statali e regionali nella pianificazione portuale rappresentano un contenuto incongruo, che non può essere giustificato dalla generica ed estrinseca circostanza che i porti siano, anche essi, «infrastrutture».

Del resto, la stessa circostanza che la materia fosse oggetto di una distinta proposta di legge, di iniziativa di uno dei presentatori dell'emendamento, illustra come che si trattasse di un progetto di riforma autonomo e distinto, di una problematica completamente diversa e separata.

1.2. Inoltre, le norme sulla pianificazione dei porti sono del tutto estranee all'impianto del decreto, anche sotto il profilo dell'eterogeneità del contenuto, proprio in quanto norme che regolano, in difetto di qualunque urgenza, complesse procedure di elaborazione e di adozione di atti generali quali il documento strategico e il piano regolatore portuale.

Tale circostanza conferma, anzitutto, l'estraneità delle norme impugnate, che a differenza di quelle contenute nel decreto non recano misure di immediata applicazione, bensì sono destinate a regolare una futura pianificazione urbanistica portuale. Ora, considerato che il decreto-legge originario aveva di per sé un contenuto molto assortito e plurimo, unificato soltanto dalla *ratio* di favorire urgentemente gli investimenti collegati con il PNRR, anche in funzione di una maggiore sicurezza delle infrastrutture, risulta evidente che - insieme al carattere ordinamentale - anche la mancanza di urgenza della disciplina impugnata si atteggia a motivo di estraneità rispetto alla specifica finalità del decreto.

In caso di decreti a contenuto plurimo, infatti, la giurisprudenza costituzionale richiede che «ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione deve essere strettamente collegata ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge ovvero alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso» (sentenza n. 32 del 2014, punto 4.1).

A questo rilievo se ne aggiunge un secondo.



La ricorrente non ignora che secondo la giurisprudenza di codesta Corte le norme inserite in sede di conversione, proprio perché aggiunte successivamente alla adozione del decreto-legge, non debbono, di per sé, essere assistite dai requisiti straordinari di necessità e di urgenza richiesti per la decretazione (in questo senso si vedano le sentenze n. 247 del 2019, n. 154 del 2015, n. 22 del 2012).

Tuttavia, se è evidente che, nel quadro della conversione di norme urgenti, il Parlamento può aggiungere norme non urgenti che rendano più compiuta e razionale la disciplina, esso non può invece, proprio nella logica di funzionalizzazione del procedimento legislativo accelerato e semplificato alla conversione del decreto-legge di cui all'art. 77 della Costituzione - inserire interi complessi di norme non urgenti del tutto slegate dalla *ratio* e dalla logica di quelle urgenti.

L'estraneità della disciplina della pianificazione portuale inserita in sede di conversione, nei termini sopra illustrati, determina, secondo la giurisprudenza oggi consolidata di codesta Corte costituzionale, la loro illegittimità costituzionale, in quanto il requisito della necessaria omogeneità, benché esplicitato dall'art. 15, comma 3, legge n. 400 del 1988 e dunque da una legge ordinaria, è imposto dall'art. 77, secondo comma, della Costituzione, ed è riferibile anche alle disposizioni immesse dalla Camera in sede di conversione, come peraltro è chiarito anche dai regolamenti parlamentari e in particolare dall'art. 96-*bis* del regolamento della Camera.

È dunque pacifico che «l'inserimento di norme eterogenee rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto-legge determina la violazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione», come stabilito, tra le molte decisioni, dalla sentenza n. 247 del 2019 e, in precedenza, dalle sentenze n. 22 del 2012, nn. 32 e 251 del 2014, n. 154 del 2015, n. 94 del 2016, nn. 81 e 226 del 2019.

2. Violazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione, sotto il profilo della inidoneità della fonte a dettare una riforma di sistema.

Come esposto in narrativa, le norme introdotte con l'emendamento del 25 ottobre hanno carattere di profonda alterazione dei lineamenti ordinamentali dei rapporti di competenza tra Stato e regioni: carattere cioè di riforma di sistema - a prescindere da ogni valutazione di merito circa il fatto che si tratti di un passo in avanti o piuttosto, con la marginalizzazione del ruolo regionale, di un passo all'indietro verso modelli di autonomia di enti meramente funzionali.

Ora, la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte ha già avuto modo di sottolineare «la palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema», in ragione del fatto che interventi di questo genere che trovano «motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve periodo», che richiedono «processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficacia, rinvii e sistematizzazioni progressive, che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge, secondo il disegno costituzionale».

Questi rilievi, seppur riferiti al caso rilevante e contestato della riforma della elezione diretta degli organi politici delle province, si atagliano anche alla presente vicenda, in cui la legge quadro in materia di portuale, non a caso intitolata «Riordino della legislazione in materia portuale» e rivolta a disciplinare, come enunciato dall'art. 1, «l'ordinamento e le attività portuali» è stata modificata in una sua parte centrale, vale a dire nelle sue norme sulla urbanistica portuale, che sono quelle che più incrociano le competenze delle regioni e degli enti locali: ciò non solo in assenza di ogni interlocuzione con il sistema delle regioni (il che è oggetto di specifica censura), ma anche con un procedimento legislativo semplificato che non ha consentito alcun ragionato dibattito parlamentare.

Sia consentito di osservare - a dimostrazione della eccezionalità ed irritualità della «riforma per decreto-legge» - che la precedente riforma degli ordinamenti portuali era stata disposta con il decreto legislativo n. 169 del 2016, sulla base dei principi e criteri direttivi della legge di delega n. 124 del 2015, a seguito di regolare interlocuzione con la Conferenza unificata, oltre che del parere del Consiglio di Stato: e non certo con un «colpo di mano» parlamentare, approfittando di una mera assonanza di contenuti con un decreto-legge in corso - e in corsa - di conversione.

3. Violazione dell'art. 72 della Costituzione

I vizi sopra illustrati rendono evidente, ad avviso della ricorrente regione, l'illegittimità costituzionale della normativa impugnata per abuso del procedimento di conversione del decreto-legge. Nulla dunque occorrerebbe aggiungervi.

Non sembra tuttavia inopportuno rilevare che, se si esamina la vicenda con attenzione al significato sostanziale delle norme sul procedimento legislativo di cui all'art. 72 della Costituzione, appare chiaro che anch'esse sono state violate, sotto diversi profili. Anzitutto, la forzatura del contenuto di una autonoma proposta di legge all'interno della legge di conversione di un decreto-legge tramite un emendamento aggiuntivo, estraneo allo stesso oggetto del decreto e alla sua *ratio*, rappresenta inevitabilmente non soltanto (come sopra illustrato) una violazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione, ma anche una elusione di quanto prevede l'art. 72, primo comma, della Costituzione, ai sensi del quale «ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale».



Nel presente caso, infatti, da un lato il progetto di legge di 2807/AC, «Modifiche alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, e altre disposizioni per la semplificazione nel settore portuale», già assegnato ad una commissione in sede referente, non è stato esaminato da questa e approvato dalle camere articolo per articolo nell'ambito del suo procedimento, bensì è stato surrettiziamente introdotto nell'ambito di un procedimento completamente diverso attraverso l'emendamento al decreto-legge n. 121 del 2021 e in quella sede approvato.

Dall'altro lato, neppure in sede di conversione del decreto-legge vi è stato alcun esame della riforma così introdotta. Infatti, il doppio ricorso al voto di fiducia - alla Camera e al Senato - sull'articolo unico di conversione del decreto-legge, ha fatto sì che il contenuto dispositivo del decreto-legge n. 121 del 2021 non sia stato affatto approvato dalle assemblee legislative in aula «articolo per articolo», come prescrive la disposizione costituzionale, bensì soltanto con un voto che è quello finale, reso sull'intero testo del decreto-legge: cioè, in realtà, sulla sola disposizione di conversione del decreto-legge come emendato dalle commissioni VIII e IX della Camera dei deputati riunite in sede (formalmente) referente.

Infine, l'art. 72 della Costituzione appare violato anche sotto un terzo aspetto, perché l'*iter* legislativo percorso si è trasformato, per effetto della doppia questione di fiducia, in un procedimento per commissione redigente: l'aula, infatti, ha potuto pronunciarsi solo con il voto finale sull'intero testo, e ciò nell'ambito di una materia - la conversione di un decreto-legge - per il quale i regolamenti parlamentari concordemente prescrivono il ricorso alla procedura normale di approvazione e non consentono, invece, l'utilizzo dei procedimenti per commissione deliberante o redigente che l'art. 72, comma terzo, della Costituzione, autorizza nei soli casi previsti dal regolamento parlamentare.

In particolare, l'art. 96-*bis*, comma 1, del regolamento della Camera dei deputati stabilisce che il Presidente della Camera «assegna i disegni di legge di conversione dei decreti-legge alle Commissioni competenti, in sede referente, il giorno stesso della loro presentazione o trasmissione alla Camera»; analogamente l'art. 78, comma 5 e 6, del regolamento del Senato, disponendo rispettivamente che «il disegno di legge di conversione, presentato dal Governo al Senato, è in ogni caso iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea in tempo utile ad assicurare che la votazione finale avvenga non oltre il trentesimo giorno dal deferimento» e che «gli emendamenti proposti in Commissione e da questa fatti propri debbono essere presentati come tali all'Assemblea e sono stampati e distribuiti prima dell'inizio della discussione generale», presuppone il procedimento normale di approvazione.

Tale *modus procedendi* ha impedito all'aula ogni valutazione sul merito delle singole disposizioni e la possibilità di emendare il testo uscito dalla commissione, sicché le assemblee si sono trovate a votare *in unum* non solo sulle già complesse e variegate materie proprie del decreto-legge (cioè le norme in materia di investimenti e sicurezza), ma anche su altri corpi normativi surrettiziamente inseriti come intrusi spezzoni di articoli (tanto che la pur articolata modifica del sistema di pianificazione portuale qui contestata formalmente compare come tre semplici commi aggiuntivi dell'art. 4), pervenendo così ad una sorta di approvazione *per saturam*, un metodo di legislazione ritenuto dagli stessi romani talmente disdicevole che già nel 98 a.C. si giunse a vietarlo con la *lex Caecilia Didia*.

Si tratta dunque di un metodo - non occorre dirlo - che non può essere consentito nel quadro della Costituzione italiana.

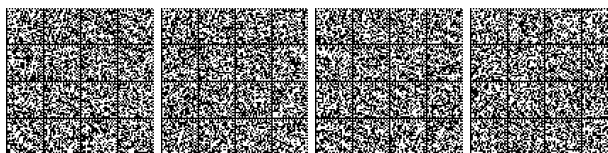
4. *Violazione del principio costituzionale di leale collaborazione (art. 120, secondo comma, della Costituzione), e dei principi e dei metodi di legislazione adeguati alle esigenze della autonomia (art. 5), anche in riferimento all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.*

Infine, non si può non notare che nell'emanazione delle norme contestate nel presente ricorso non è stato tenuto in alcun conto il principio costituzionale di leale collaborazione e né le specifiche disposizioni costituzionali che richiedono che i principi e metodi della legislazione siano adeguati alle esigenze dell'autonomia.

L'approvazione delle norme contestate, infatti non è stata preceduta da alcuna forma di consultazione del sistema delle autonomie, benché tali norme ricadano con sicurezza all'interno di materia regionali, dal governo del territorio ai porti civili.

Ora, la regione non ignora che secondo la prevalente giurisprudenza di codesta Corte il principio di leale collaborazione non comporta vincoli specifici a carico della funzione legislativa (*cf.* sentenze nn. 192 del 2017 e 44 del 2018), salvo che in relazione al decreto legislativo, nel caso di intreccio di competenze non risolubile, secondo quanto ritenuto con la sentenza n. 251 del 2016.

Eguale, la ricorrente è consapevole che l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 è stato interpretato da codesta Corte nel senso che esso, fino a quando non sarà attuato, non istituisce di per sé una «riserva di assemblea» (v. la sentenza n. 50 del 2008, in cui si rileva che tale disposizione, al secondo comma, demanda ai regolamenti parlamentari di prevedere la partecipazione di rappresentanti del sistema delle autonomie, sicché «il metodo collaborativo, prefigurato da detta norma,... non è allo stato utilizzabile in mancanza dell'emanazione della suindicata fonte regolativa»).



Tuttavia, la regione non può ignorare che, all'interno della stessa giurisprudenza costituzionale, esistono pronunce che vanno in una direzione diversa (in particolare con riferimento alla necessità di consultazione delle regioni nel procedimento di formazione della legge, v. la sentenza n. 398 del 1998, ripresa nel merito dalla sentenza n. 272 del 2005), e che gli stessi indirizzi di codesta ecc.ma Corte possono modificarsi in relazione a nuovi contesti e nuove circostanze costituzionalmente rilevanti.

Ciò premesso, la regione osserva che dal sistema delle norme costituzionali, e in particolare dalla combinazione del principio fondamentale sancito dall'art. 5 della Costituzione sui metodi della legislazione con il principio di leale collaborazione, che permea il sistema dei rapporti tra Stato e regioni, e con il riconoscimento espresso di un interesse regionale alla partecipazione al procedimento legislativo statale nelle materie di competenza concorrente (art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001), si ricava che la funzione legislativa non è affatto sottratta all'osservanza del principio di leale collaborazione.

Del resto, anche a livello di legislazione ordinaria esiste una precisa strumentazione diretta ad attuare il predetto principio proprio nell'ambito dei procedimenti normativi primari.

L'art. 2, comma 3, del decreto legislativo n. 291 del 1997, infatti, stabilisce che la Conferenza Stato-regioni sia «obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle Regioni o delle Province autonome di Trento e di Bolzano». Per quanto riguarda i decreti-legge, per quanto le ragioni di urgenza possano giustificare la pretermissione della consultazione preventiva della Conferenza, lo stesso art. 2, al comma 5, precisa che «la Conferenza Stato-regioni è consultata successivamente ed il Governo tiene conto dei suoi pareri: a) in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti-legge».

Con ciò non si vuole naturalmente sostenere che le norme del decreto legislativo n. 281 del 1997 configurino un parametro di costituzionalità della legge, bensì si vuole evidenziare come a livello ordinamentale sia pacifico che il principio di leale collaborazione coinvolge la funzione normativa primaria proprio nel procedimento di formazione delle principali atti con forza di legge - leggi, decreti legislativi e decreti-legge.

Il parametro qui invocato direttamente, invece, è un principio costituzionale generale che esso stesso si dichiara applicabile ai metodi della legislazione e che, al di là di singole regole procedimentale che tuttora possano difettare, esige rispetto nella sua sostanza, e dunque in un nucleo minimo immediatamente precettivo che in questo caso certamente è stato violato, non solo per la mancanza di consultazione del sistema regionale nella sede istituzionale di raccordo (la Conferenza Stato-regioni) o in forme equivalenti (per esempio, la consultazione del Presidente della Conferenza delle regioni), ma anche per la compressione di ogni forma di discussione in aula, dove pure le regioni avrebbero potuto fare presente il proprio punto di vista attraverso singoli deputati o senatori.

Di qui la fondatezza della censura, che si salda a quella svolta sopra al punto 1.3.

II. Specifica illegittimità costituzionale delle singole norme impugnate.

1. Illegittimità costituzionale del comma 1-bis e del comma 1, lettere c) e d), dell'art. 5, della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (come introdotto dall'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del decreto-legge n. 121 del 2021, convertito nella legge n. 156 del 2021) nella parte in cui prevede, in sostituzione della approvazione da parte della regione, d'intesa con il Ministero, precedentemente prevista dall'art. 5, comma 1-quater, l'approvazione del DPSS da parte del Ministero previo semplice ed eventuale parere della regione e dei comuni interessati (comma 1-bis) e nella parte in cui stabilisce che il DPSS ripartisce gli ambiti portuali in aree portuali, retro-portuali e di interazione tra porto e città (comma 1, lettera c) e individua i collegamenti infrastrutturali di ultimo miglio di tipo viario e ferroviario con i singoli porti del sistema esterni all'ambito portuale nonché gli attraversamenti dei centri urbani rilevanti ai fini dell'operatività dei singoli porti del sistema (comma 1, lettera d). Violazione degli articoli 4, numeri 9, 11 e 12; 5, numero 12; 8 e 11 dello statuto speciale, come attuati dagli articoli 9 e 11 del decreto legislativo n. 111 del 2004. In subordine: violazione dell'art. 118, primo e secondo comma, della Costituzione, in riferimento all'art. 117, terzo comma, e in combinazione con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

L'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del decreto-legge n. 121 del 2021 riformula il comma 1-bis dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994 stabilendo che il documento di programmazione strategica di sistema è «adottato dal Comitato di gestione dell'Autorità di sistema portuale; è sottoposto, mediante conferenza dei servizi, ai sensi dell'art. 14-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, indetta dall'Autorità di sistema portuale, al parere di ciascun comune e regione territorialmente interessati, che si esprimono entro quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto, decorsi i quali si intende espresso parere non ostativo, ed è approvato dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'art. 11-ter della presente legge».



Le nuove norme contenute nell'art. 5, comma 1 *-bis*, dunque, degradano la misura di competenza della regione alla formazione di tale importante atto di programmazione ad una partecipazione meramente consultiva, che si inserisce peraltro a valle della adozione del documento, così come è collocata a valle della adozione l'espressione dei pareri dei comuni territorialmente interessati.

Invece, prima delle modifiche recate dal decreto-legge n. 121 del 2021, come convertito dalla legge n. 156 del 2021, l'art. 5, comma 1 *-quater*, lettera *a*), della legge n. 84 del 1994 stabiliva che il documento fosse «sottoposto al parere di ciascun comune territorialmente interessato, che si esprime entro e non oltre quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto» prima della adozione da parte del Comitato di gestione della autorità portuale, mentre la lettera *b*) dello stesso comma disponeva che il DPSS fosse «approvato nei successivi sessanta giorni dalla regione, previa intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che si esprime sentita la Conferenza nazionale di cui all'art. 11 *-ter*».

Per effetto della riforma, dunque, la competenza sulla approvazione del DPSS è stata spostata in capo allo Stato, mentre il coinvolgimento della regione è ridotto ad un apporto consultivo, e quello dei comuni è anch'esso sminuito dallo spostamento del loro parere da una fase di elaborazione ad una fase successiva a quella di adozione del documento.

1.1. Ad avviso della ricorrente regione le nuove norme risultano, prima di tutto, incompatibili con le proprie competenze statutarie, come conformate dalle norme di attuazione dello statuto speciale, e debbono perciò ritenersi ad essa non applicabili.

Lo statuto speciale, infatti, assegna alla regione competenza legislativa primaria (art. 4, numeri 9, 11 e 12) in materia di viabilità, di trasporti e di urbanistica e potestà concorrente in materia di linee marittime (art. 5, comma 12); corrispondentemente, attribuisce all'ente regionale le relative funzioni amministrative (art. 8 dello statuto).

Come anticipato in narrativa, in attuazione di queste disposizioni dello statuto, lo Stato ha trasferito con il decreto legislativo 1° aprile 2004, n. 111, «Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti», all'art. 9, «tutte le funzioni amministrative, salvo quelle espressamente mantenute allo Stato dall'art. 11, in materia di trasporto merci, motorizzazione e circolazione su strada, navigazione interna e porti regionali, comprese le funzioni relative alle concessioni dei beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo, di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento energetico».

L'art. 11, comma 1, lettera *aa*), del medesimo decreto legislativo n. 111 del 2004, invero, chiarisce che restano in capo allo Stato, in relazione alle esigenze di unitarietà, le funzioni amministrative relative ai porti di interesse nazionale ed internazionale, ma precisa altresì che tali funzioni sono esercitate «previa intesa con la regione per la pianificazione, programmazione e progettazione degli interventi aventi ad oggetto la costruzione, la gestione, la bonifica e la manutenzione dei porti e delle vie di navigazione, delle opere edilizie a servizio dell'attività portuale, dei bacini di carenaggio, di fari e fanali».

Rispetto a tale assetto di competenze, che è stato conformato dopo la revisione del titolo V e quindi nella consapevolezza del legislatore che anche le regioni ordinarie disponevano ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, di una competenza (in quel caso concorrente) in materia di porti, le norme impugnate, ove fossero ritenute applicabili alla regione autonoma nonostante la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 4, comma 1 *-nonies*, del decreto-legge n. 121 del 2021, come convertito, sarebbero illegittime, sia perché eliminano l'intesa regionale sull'approvazione del piano, intesa specificamente richiesta dall'art. 11, comma 1, lettera *aa*), del decreto legislativo n. 111 del 2004, che funge da parametro interposto rispetto agli articoli 4, numeri 9, 11 e 12; 5, numero 12, ed 8 dello statuto speciale, sia perché espropriano la regione delle funzioni amministrative programmatiche di cui l'ente regionale dispone ai sensi dell'art. 9 del medesimo decreto legislativo n. 111 del 2004 sui porti regionali di Monfalcone e di Porto Nogaro, i quali si trovano assoggettati ad un DPSS alla cui formazione la regione autonoma non concorre se non in sede consultiva.

1.2. In subordine, qualora codesta Corte dovesse ritenere, nella prospettiva della sentenza n. 378 del 2005, ricordata sopra nella Premessa, che le prerogative statutarie in materia di porti non siano di per sé preclusive di questa diminuzione della competenza regionale, tale riduzione appare comunque incompatibile con l'assetto delle competenze legislative disegnato dal titolo V della parte seconda della Costituzione, del quale la ricorrente regione può avvalersi in forza dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Infatti, anche adottando questo inquadramento, la disposizione impugnata risulta egualmente incostituzionale secondo i noti schemi di giudizio elaborati dalla sentenza n. 303 del 2003, perché essa sposta in capo allo Stato una funzione già esercitata dalla regione (d'intesa con lo Stato), senza una valutazione dell'interesse unitario sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata e rispondente a ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto, e in ogni caso senza prevedere l'indefettibile concertazione con la regione autonoma, nella forma dell'intesa prescritta dal principio di leale collaborazione per l'assunzione, da parte dello Stato, di funzioni amministrative in materie di competenza regionale concorrente.



1.2.1. Assente appare in primo luogo, in relazione a questa supposta «chiamata in sussidiarietà» che sposta il potere decisionale dalla regione alla autorità di sistema portuale, un interesse unitario attualmente insoddisfatto, di modo che la scelta legislativa restrittiva della competenza regionale non può superare, a suo avviso, uno scrutinio stretto di costituzionalità.

A prescindere dalla circostanza che non può dirsi razionale e ponderata una decisione legislativa assunta nel modo sopra descritto nella parte in Fatto, senza alcuna considerazione sostanziale dei diversi interessi implicati e senza alcuna consapevolezza della presenza di competenze regionali (e che manca, dunque, la c.d. legittimazione attraverso il procedimento, considerata l'assoluta anomalia del procedimento legislativo seguito), nel merito la disciplina precedente già compiutamente tutelava l'interesse nazionale coinvolgendo lo Stato in modo determinante nella approvazione del DPSS, alla quale la regione provvedeva previa una imprescindibile intesa con il competente Ministero: e ciò senza dire che le stesse autorità di sistema portuale sono in definitiva - e comunque rispetto alle regioni - autorità statali, in quanto enti pubblici non economici di rilevanza nazionale sottoposti alla vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Il mutato assetto di competenze ora introdotto non serve dunque a tutelare l'interesse nazionale al pieno sviluppo dei sistemi portuali, già prima pienamente tutelato, ma a rendere recessivo e marginale l'intervento della regione, ridotto ora ad un parere dal quale si può persino prescindere ove esso non sia tempestivamente espresso.

Questo intento è del resto evidente nella Relazione alla proposta di legge n. 2807/AC del 2020, ove si parla di superare «le tensioni esistenti con la pianificazione territoriale».

Ma le cosiddette tensioni non sono altro che le valutazioni proprie degli enti territoriali competenti e per quanto riguarda la regione, dell'ente costituzionalmente titolare delle responsabilità sia in materia di governo del territorio che di porti civili: valutazioni la cui potenziale dialettica con quelle delle autorità portuali e ministeriali è fisiologica, che dunque non possono essere legittimamente ridotte, come fanno le disposizioni impugnate, ad una sostanziale irrilevanza.

D'altronde, l'ordinamento già conosce tutte le soluzioni istituzionali idonee a garantire che l'eventuale divergenza di valutazioni si traduca in paralisi.

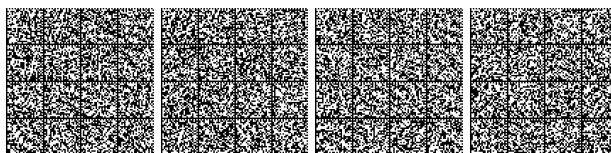
L'intervento qui contestato si conferma, dunque, illegittimo e arbitrario in quanto assunto in assenza di una ragionevole esigenza.

1.2.2. Se pure, ancora in subordine, si ritenesse legittimo lo spostamento della competenza all'approvazione in capo al Ministero, sembra evidente che il ruolo della regione non può essere ridotto al grado di un semplice e persino eventuale parere, ma dovrebbe manifestarsi in una vera e propria intesa.

Codesta ecc.ma Corte costituzionale, infatti, ne ha sempre valorizzato l'indefettibilità con specifico riferimento alle funzioni in materia di porti attratte in sussidiarietà dallo Stato.

Proprio nella sentenza n. 378 del 2005, citata sopra, codesta Corte, dopo aver ricordato che la riforma del titolo V della Costituzione ha inserito la materia dei «porti e aeroporti civili» tra quelle di legislazione concorrente previste dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ha evidenziato, a proposito di disposizione che attribuiva al Ministro la nomina del presidente dell'autorità portuale, che «la norma statale *de qua*, in quanto attribuita al Ministro di funzioni amministrative in materia contemplata dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, è costituzionalmente legittima proprio perché prevede una procedura che, attraverso strumenti di leale collaborazione, assicura adeguatamente la partecipazione della regione all'esercizio in concreto della funzione amministrativa da essa allocata a livello centrale (sentenza n. 6 del 2004)».

La sentenza è particolarmente significativa perché essa ha ritenuto incostituzionale la degradazione, ad opera del legislatore statale, di tale intesa ad «intesa debole» e dunque, sostanzialmente, ad un mero parere, superabile con deliberazione del Consiglio dei ministri decorsi trenta giorni in assenza di accordo; tale previsione osserva la Corte - «si risolve nel rompere, a danno della regione, l'equilibrio - realizzato, come si è detto (sub 5), anche grazie alla disciplina dell'attribuzione e delle modalità di esercizio del potere di nomina - tra istanze ed esigenze di vario livello assicurato dalla legge n. 84 del 1994, nella sua originaria formulazione, e nel degradare l'intesa, prevista dall'art. 8, comma 1, della medesima legge, al rango di mero parere non vincolante, in quanto attribuisce al Ministro il potere - quali che siano le ragioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per ciò solo che siano decorsi trenta giorni - di chiedere che la nomina sia effettuata dal Consiglio dei ministri, e cioè da un organo del quale il Ministro fa parte». Rilevante è che dalla stessa sentenza n. 378 del 2005 si ricava che tale degradazione dell'intesa a intesa debole o parere non è possibile in quanto la materia è regionale e non ricorre né una esigenza di provvedere particolarmente pressante né intreccio con materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, condizioni che congiuntamente avevano giustificato, in altre ipotesi, la riduzione del ruolo regionale nei procedimenti decisori. Analoga impostazione ricorre nella successiva sentenza n. 261 del 2015, sempre in materia di porti, in cui codesta Corte giustifica norme statali regolative



di funzioni amministrative statali (l'approvazione del piano strategico nazionale della portualità e della logistica) con la sussistenza di un interesse unitario (in quel caso non contestato dalla regione) che legittima l'attrazione in sussidiarietà, ma ribadisce la necessità dell'intesa con le regioni quale condizione imprescindibile per contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle regioni stesse: una legislazione stata di questo tipo - ribadisce la Corte - «può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenze n. 278 del 2010, n. 383 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003)».

Infine, l'intesa con la regione è costituzionalmente necessaria anche in relazione alla competenza primaria statutaria in materia di urbanistica e quella concorrente in materia di governo del territorio non solo in relazione allo stesso territorio portuale, ma anche in relazione alle interconnessioni tra funzioni portuali e urbanistica generale del territorio cittadino extraportuale.

In effetti, secondo il comma 1 dell'art. 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (come introdotto dall'art. 4, comma 1-*septies*, lettera a, del decreto-legge n. 121 del 2021, convertito nella legge n. 156 del 2021), gli ambiti portuali individuati dal documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) comprendono «oltre alla circoscrizione territoriale dell'Autorità di sistema portuale, le ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema portuale» (lettera *b*), individuano anche le aree «di interazione tra porto e città» (lettera *c*) e «i collegamenti infrastrutturali di ultimo miglio di tipo viario e ferroviario con i singoli porti del sistema esterni all'ambito portuale nonché gli attraversamenti dei centri urbani rilevanti ai fini dell'operatività dei singoli porti del sistema» (lettera *d*).

Ora, sembra evidente che consentire agli organi centrali dello Stato e alla stessa Autorità portuale di determinare il destino di fondamentali aree e percorsi di sviluppo della città senza intesa con la regione e con i comuni significa illegittimamente espropriare la comunità regionale e locale di una parte sostanziale delle proprie competenze statutarie e costituzionali, legislative ed amministrative, in materia di urbanistica e governo del territorio, e il comune interessato di un potere che codesta Corte costituzionale ha sempre considerato come la base delle sue funzioni essenziali.

1.3. Comunque arbitraria e in violazione del principio di sussidiarietà verticale e delle competenze proprie dei comuni (art. 118, primo e secondo comma, della Costituzione, nonché, per le funzioni comunali, anche l'art. 11, primo comma dello statuto speciale) è il nuovo comma 1, lettere *c*) e *d*), dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, che attrae in capo al DPPS - e dunque ad una autorità statale - rispettivamente la funzione di ripartire «gli ambiti portuali in aree portuali, retro-portuali e di interazione tra porto e città» e quella di individuare «individua i collegamenti infrastrutturali di ultimo miglio di tipo viario e ferroviario con i singoli porti del sistema esterni all'ambito portuale nonché gli attraversamenti dei centri urbani rilevanti ai fini dell'operatività dei singoli porti del sistema».

Man mano che ci si allontana dall'area strettamente portuale, infatti, l'interesse che ha in cura l'Autorità di sistema portuale - peraltro anch'esso proprio della stessa regione in forza dello statuto e della competenza ordinaria in materia di porti civili - si attenua, mentre acquisisce maggiore rilievo quello del comune e della regione sulla destinazione del proprio territorio, sicché appare ulteriormente irragionevole una chiamata in sussidiarietà in relazione a tali contenuti. In ogni caso, considerate le competenze costituzionali della regione e dei comuni sulla destinazione del territorio, l'urbanistica delle aree retroportuali, dei collegamenti di ultimo miglio e degli attraversamenti dei centri urbani non può essere governata in modo prevalente dall'Autorità di sistema portuale, riducendo il concorso del comune e della regione ad un mero parere.

2. Illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (come introdotto dall'art. 4, comma 1-*septies*, lettera a, del decreto-legge n. 121 del 2021, convertito nella legge n. 156 del 2021) nelle parti in cui: alla lettera *b*), genericamente indica come contenuto del DPSS «le ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema portuale»; e nella parte in cui omette di richiedere la relazione illustrativa precedentemente prevista dall'art. 5, comma 1-*bis*. Violazione dell'art. 4, comma 1, nn. 9) e 11), nonché dell'art. 8 dello statuto, dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione, degli articoli 5 e 120 della Costituzione, per violazione del principio di leale collaborazione, degli articoli 3, primo comma, 23 e 97 della Costituzione.

Secondo l'art. 5, comma 1, lettera *b*) della legge 28 gennaio 1994, n. 84, come ora modificato, gli ambiti portuali individuati dal documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) comprendono «oltre alla circoscrizione territoriale dell'Autorità di sistema portuale, le ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema portuale». Ad avviso della ricorrente regione, tale disposizione è costituzionalmente illegittima sotto diversi profili.

In primo luogo, essa appare conferire un potere generico ed indeterminato, in violazione del principio di legalità della pubblica amministrazione: di quali aree possa trattarsi e per quali ragioni e a quali effetti possano venire attratti al regime del porto non è neppure accennato, come la conseguenza che qualunque area, pubblica o privata, potrebbe esservi coinvolta.



Ugualmente, rimane indeterminato in che senso e in relazione a quali poteri tali aree sarebbero addirittura assoggettate alla «giurisdizione» dell'autorità portuale, giurisdizione che rimane dunque anch'essa, in relazione a tali aree, un concetto indeterminato.

Ferme restando le censure di ordine generale, e le censure già formulate relative alla procedura di approvazione del documento di sistema, risultano poi specificamente violate la competenza primaria statutaria in materia di urbanistica e quella concorrente in materia di governo del territorio, dato che tali aree risulterebbero sottratte, a mera discrezione dell'autorità portuale e del Ministero, al regime generale del territorio regionale e ai poteri che la regione e i comuni della regione esercitano su di esse. Ove tale potere dovesse essere riconosciuto allo Stato in nome del principio di sussidiarietà, non potrebbe mancare in fase attuativa, come già sopra argomentato in relazione sia all'intero documento che alle aree di particolare interazione con la città, la previsione dell'intesa con la regione interessata.

Vi è poi una ulteriore ragione di illegittimità dell'art. 4, comma 1-*septies*, del decreto-legge n. 121 del 2021 in quanto esso, nel sostituire il precedente comma 1-*bis* dell'art. 5, omette di prevedere, e dunque sopprime, che il documento di sistema sia accompagnato (come disponeva la lettera *c*) da «una relazione illustrativa che descrive gli obiettivi e le scelte operate e i criteri seguiti nella identificazione dei contenuti sistemici di pianificazione e rappresentazioni grafiche in numero e scala opportuni, al fine di descrivere l'assetto territoriale del sistema, nonché per assicurare una chiara e univoca identificazione degli indirizzi, delle norme e delle procedure per la redazione dei piani regolatori portuali di cui al comma 1-*sexies*».

L'omissione priva la programmazione di sistema del suo fondamentale documento esplicativo, rendendo le sue scelte, e persino i criteri in base ai quali esse sono state compiute, intrasparenti ed oscure, prive di un mezzo che consenta di verificarne la razionalità, la proporzionalità e l'adeguatezza. Il vizio di violazione del principio di buon andamento è evidente, non potendosi scorgere alcuna ragionevole ragione per questa omissione. D'altronde, il testo ora soppresso esprime esso stesso le ragioni della sua necessità.

Il vizio impatta direttamente sulle competenze regionali in materia di porti civili e di urbanistica e governo del territorio, ostacolando l'esercizio del potere di decisione e codecisione che statutariamente e costituzionalmente spettano alla regione, e persino il più ridotto potere di interlocuzione che la nuova legge soltanto - ma illegittimamente - le riconosce.

Costituzionalmente illegittime risultano anche, ad avviso della regione, le norme sulla pianificazione urbanistica portuale contenute nell'art. 4, comma 1-*septies*, del decreto-legge n. 121 del 2021, come convertito dalla legge n. 156 del 2021.

3. Illegittimità costituzionale dei commi 1-*quater*, 1-*quinquies* e 1-*sexies* dell'art. 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (come introdotto dall'art. 4, comma 1-*septies*, lettera a, del decreto-legge n. 121 del 2021, convertito nella legge n. 156 del 2021), nonché dei commi 2-*bis* e 2-*ter* e 3, dell'art. 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (come introdotti dall'art. 4, comma 1-*septies*, lettere b e c, del decreto-legge n. 121 del 2021, convertito nella legge n. 156 del 2021) nella parte in cui rispettivamente prevedono che il Piano regolatore portuale, una volta adottato dal Comitato di gestione dell'Autorità portuale, sia approvato dalla stessa Autorità portuale anziché - come precedentemente disposto - dalla regione, e dopo l'adozione sia semplicemente inviato alla regione e ai comuni, per un parere limitato alla coerenza di quanto previsto con riguardo alle aree portuali e retro-portuali perimetrali con i contenuti degli strumenti di pianificazione urbanistica vigenti relativi alle aree contigue a quelle portuali e retro-portuali sulle quali le previsioni del PRP potrebbero avere impatto». Violazione dell'art. 4, numeri 9, 11 e 12 dello statuto, come attuato dagli articoli 9 e 11 del decreto legislativo n. 111 del 2004. Violazione degli articoli 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, della Costituzione, e del principio di leale collaborazione (art. 120, secondo comma, della Costituzione), nonché del principio di ragionevolezza.

Il nuovo comma 1-*quinquies* dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994 dispone ora che «la pianificazione delle aree portuali e retro-portuali è competenza esclusiva dell'Autorità di sistema portuale, che vi provvede mediante l'approvazione del PRP. La pianificazione delle aree con funzione di interazione porto-città è di competenza del comune e della regione, secondo quanto previsto dalle disposizioni di legge applicabili, che vi provvedono previa acquisizione del parere dell'Autorità di sistema portuale. Ai fini dell'adozione degli strumenti urbanistici relativi ai collegamenti infrastrutturali di ultimo miglio di tipo viario e ferroviario nonché agli attraversamenti del centro urbano rilevanti ai fini dell'operatività del porto individuati nel DPSS, l'ente competente vi provvede previa acquisizione dell'intesa con l'Autorità di sistema portuale. Le Autorità di sistema portuale indicano al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e alle regioni le aree portuali e retro-portuali potenzialmente destinabili all'ubicazione delle piattaforme logistiche intermodali e all'ubicazione dei punti di scambio intermodale, nonché le aree potenzialmente destinabili alla costruzione di caselli autostradali funzionali alle nuove stazioni ferroviarie dell'alta velocità e dell'alta capacità».



Con norma transitoria, il nuovo comma 1-*sexies*, stabilisce che «nel caso dei porti in cui siano tuttora in vigore PRP approvati antecedentemente all'entrata in vigore della presente legge, nelle more dell'approvazione del nuovo PRP, laddove il Comitato di gestione dell'Autorità di sistema portuale ravvisi la necessità di realizzare opere in via d'urgenza, il piano operativo triennale di cui all'art. 9, comma 5, lettera *b*), può definire, in via transitoria, la destinazione funzionale di alcune aree sulla base delle funzioni ammesse dall'art. 4, comma 3. In tale caso il piano operativo triennale è soggetto a specifica approvazione da parte del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e alla procedura di verifica di assoggettabilità a VAS, ai sensi dell'art. 12 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152».

Quanto al procedimento, il nuovo 2-*bis* prevede che «nei porti di cui al comma 1-*ter*, in cui è istituita l'Autorità di sistema portuale, il PRP, corredato del rapporto ambientale di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è:

a) adottato dal Comitato di gestione dell'Autorità di sistema portuale;

b) inviato successivamente per il parere, limitatamente alla coerenza di quanto previsto con riguardo alle aree portuali e retro-portuali perimetrali con i contenuti degli strumenti di pianificazione urbanistica vigenti relativi alle aree contigue a quelle portuali e retro-portuali sulle quali le previsioni del PRP potrebbero avere impatto, al comune e alla regione interessati, che si esprimono entro quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto, decorsi i quali si intende espresso parere non ostativo, nonché al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili per il parere sulla coerenza di quanto previsto con il DPSS e al Consiglio superiore dei lavori pubblici per il parere di competenza, che si esprimono entro novanta giorni dal ricevimento dell'atto, decorsi i quali si intende espresso parere non ostativo;

c) approvato, esaurita la procedura di cui al presente comma e quella di cui al comma 3-*ter*, dal Comitato di gestione dell'Autorità di sistema portuale entro quaranta giorni decorrenti dalla conclusione della procedura di VAS».

Ancora, l'art. 2-*ter* stabilisce che «il PRP è un piano territoriale di rilevanza statale e rappresenta l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza».

Infine, il nuovo comma 3 stabilisce che «nei porti di cui alla categoria II, classe III, con esclusione di quelli aventi le funzioni di cui all'art. 4, comma 3, lettera *e*), l'ambito e l'assetto complessivo del porto sono specificati dal PRP, che individua, altresì, le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate».

Le disposizioni sopra riportate in contrasto con le competenze regionali sulla urbanistica e su viabilità e trasporti, tutte materie di potestà legislativa primaria *ex art.* 4, numeri 12, 9 e 11 rispettivamente, dello statuto, e dunque anche di competenza amministrativa della regione, ai sensi dell'art. 8 dello statuto, e ledono altresì le competenze urbanistiche dei comuni, che costituiscono funzioni proprie di tali enti, ai sensi dell'art. 118, secondo comma, della Costituzione, nonché dell'art. 11, primo comma, dello statuto speciale («i Comuni, anche nella forma di Città metropolitane, sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze»).

La regione agisce dunque nel presente giudizio anche per far valere la violazione delle attribuzioni dei comuni: tale circostanza, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, «non pone problema alcuno in tema di legittimazione ad agire, potendo le regioni denunciare davanti a questa Corte la lesione delle prerogative costituzionali degli enti locali (*ex multis*, sentenze n. 195 del 2019, n. 17 del 2018 e n. 205 del 2016)» (così, da ultimo, la sentenza n. 108 del 2021, punto 5).

3.1. Oggetto di specifica contestazione sono i seguenti precetti:

(i) la norma che affida la pianificazione delle aree portuali e retro-portuali alla «competenza esclusiva dell'Autorità di sistema portuale, che vi provvede mediante l'approvazione del PRP» (art. 5, nuovo comma 1-*quinquies*, primo periodo);

(ii) la norma che definisce il PRP come «piano territoriale di rilevanza statale» e come «unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza» (art. 5, nuovo comma 2-*ter*);

(iii) le norme che limitano la partecipazione regionale e comunale alla redazione del piano ad un parere relativo alla coerenza di quanto previsto con riguardo alle aree portuali e retro-portuali perimetrali con i contenuti degli strumenti di pianificazione urbanistica vigenti relativi alle aree contigue a quelle portuali e retro-portuali sulle quali le previsioni del PRP potrebbero avere impatto (art. 5, nuovo comma 2-*bis*);

(iv) la norma che affida all'Autorità portuale, anziché al comune, la individuazione nelle aree retro-portuali delle attività accessorie alle funzioni previste dall'art. 4, comma 3, ammesse dai PRP (art. 5, nuovo comma 1-*quater*);

(v) la norma che affida l'approvazione del piano al Comitato di gestione dell'autorità portuale, anziché alla regione (art. 5, nuovo comma 2-*bis*);

(vi) le norme che, in relazione ai piani regolatori portuali già in vigore, approvati prima della novella, consentono al Comitato di gestione dell'Autorità di sistema portuale, ove questi ravvisi la necessità di realizzare opere in via d'urgenza, di definire nel piano operativo triennale, in via transitoria, la destinazione funzionale di alcune aree sulla base



delle funzioni ammesse dall'art. 4, comma 3, con effetto sostanziale di variante al piano regolatore portuale, e affidano, in questa ipotesi, l'approvazione del piano operativo triennale alla specifica approvazione da parte del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (art. 5, nuovo comma 1-*sexies*);

(vii) in ogni caso, la norma che in relazione ai porti di II categoria, III classe, ovvero (secondo la definizione normativa), ai «porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica regionale e interregionale», affida al PRP, approvato con le modalità di cui sopra, la specificazione dell'ambito e dell'assetto complessivo del porto e l'individuazione delle caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate, escludendo la regione dalla approvazione del piano (art. 5, nuovo comma 3).

Per effetto delle norme impugnate nel presente motivo, nonché per effetto di quanto stabilisce il nuovo comma 1, lettere *c*) e *d*) dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994 (che affida al DPSS contenuti specificamente urbanistici ed è stato censurato *supra* al punto 1.3), la pianificazione urbanistica portuale vede completamente estromessi sia il comune, sia la regione; il piano regolatore portuale non è tenuto ad armonizzarsi con i piani urbanistici locali, come era previsto in precedenza (a norma del previgente comma 2-*sexies*, invece, «le previsioni del piano regolatore portuale non possono contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti»); ad essi si sostituisce il PRP, come piano territoriale «di rilevanza statale» e come «unico strumento di pianificazione e di governo del territorio», affidato alla «competenza esclusiva» della autorità di sistema portuale.

Tale competenza della autorità portuale si estende persino alla individuazione definitiva delle funzioni accessorie ammesse nelle aree retroportuali.

Ciò significa che intere e relevantissime porzioni di territorio sono del tutto sottratte alla pianificazione locale e regionale e direttamente amministrate da enti funzionali (le autorità di sistema portuale), senza il concorso degli enti territoriali interessati, *in primis* il comune e secondariamente la regione, la cui partecipazione viene limitata ad un blando parere limitato compatibilità del PRP con quanto previsto dai piani locali sulle aree contigue a quelle portuali e retro-portuali.

Di nuovo, la «giustificazione» delle nuove norme sul Piano regolatore portuale» si trova nella Relazione alla proposta di legge n. 2807 del 2020, secondo la quale esse servono «al fine di eliminare i ripetuti rischi di sovrapposizione di più strumenti di pianificazione nel medesimo ambito», dove nell'accento posto sui «ripetuti rischi» si trova forse l'eco di singole esperienze di divergenze, nella pianificazione portuale, tra le autorità portuali e la regione e le comunità locali: solo che - anche in questo caso - la soluzione di una possibile dialettica non può consistere nella soppressione delle competenze degli interlocutori costituzionalmente necessari.

3.1.1. Con riferimento alla posizione della regione e alla esclusione della approvazione del PRP (art. 5, nuovo comma 2-*bis*), la ricorrente lamenta anzitutto - salva sempre la possibile applicazione della clausola di salvaguardia - la violazione delle proprie competenze statutarie in materia di viabilità, di trasporti e di urbanistica (art. 4, numeri 9, 11 e 12), comprensive dei porti in base alle norme di attuazione dettate dal decreto legislativo n. 111 del 2004 e in particolare dall'art. 9 e dall'art. 11, comma 1, lettera *aa*), come attuato nei modi descritti sopra in Fatto, il quale prevede espressamente la necessità di intesa con la regione.

3.1.2. In subordine, nella logica del titolo V del 2001 come interpretato a partire dalla sentenza n. 303 del 2003, la regione autonoma constata altresì che non ricorrono i presupposti per una chiamata in sussidiarietà relativamente alla pianificazione urbanistica e logistica dei porti, e dunque denuncia la violazione degli articoli 117, terzo comma, della Costituzione, in riferimento alle materie «governo del territorio» e «porti civili», e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, in combinazione con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

In proposito si rinvia gli argomenti svolti al precedente punto 2 in ordine alla insussistenza dei presupposti chiamata in sussidiarietà della funzione di approvazione del DPSS, argomenti che valgono qui *a fortiori*, trattandosi di un livello di pianificazione subordinato al Piano strategico nazionale della portualità e della logistica e al DPSS, nonché alle Linee guida emanate dal Consiglio superiore dei lavori pubblici e approvate dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili.

La ricorrente aggiunge poi che è contraddittorio e intrinsecamente illogico che una funzione attratta in sussidiarietà sia affidata ad autorità periferiche. Infatti, la chiamata in sussidiarietà si giustifica quanto essa sposta la competenza in testa allo Stato, ente unitario, più che in capo ad enti che hanno una competenza territoriale limitata: il carattere delimitato della competenza delle autorità di sistema portuale prova che non sussiste un interesse unitario.

Si evidenzia, inoltre, che la stessa disciplina precedente già coinvolgeva lo Stato e le sue articolazioni nel procedimento di formazione del PRP, che era elaborato e adottato dalla autorità di sistema portuale, sicché la parte nazionale dell'interesse era già salvaguardata dal coinvolgimento paritetico (ed anzi decisivo) di tale ente sottoposto a vigilanza del Ministero. Decampando da questo punto di equilibrio, la nuova disciplina dovrebbe potersi giustificare nei termini di insufficienza della regolazione precedente rispetto ad un interesse unitario, insufficienza che invece nessuno ha allegato, né è altrimenti percepibile. Sotto tale profilo, dunque, l'intervento qui contestato si dimostra del tutto sproporzionato.



Da ultimo, l'irragionevolezza dell'apprezzamento dell'interesse unitario è ulteriormente dimostrata, per linee interne, dal nuovo comma 4-ter nell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, parimenti introdotto dal decreto-legge n. 121 del 2021, secondo cui spetta alla regione interessata approvare le varianti-stralcio al PRP relative ai porti compresi in un'Autorità di sistema portuale, la cui competenza ricade in più regioni, sentite le regioni nel cui territorio sono compresi gli altri porti amministrati dalla medesima Autorità di sistema portuale.

3.1.3. In ogni caso, la regione censura la mancata previsione della intesa in ordine alla approvazione del PRP, rinviando alle deduzioni difensive svolte *supra* al punto 1.2. in punto di indefettibilità della concertazione quale condizione di legittimità costituzionale, per violazione dei medesimi parametri (articoli 117, terzo comma, 118, primo secondo comma, della Costituzione, in combinazione con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001) e del principio di leale collaborazione. (art. 120, secondo comma, della Costituzione).

Non può non rilevarsi la particolare illegittimità - ma prima ancora irragionevolezza - della disposizione di cui al nuovo comma 2, lettera *b*) dell'art. 5, secondo la quale il PRP adottato è «inviato successivamente per il parere, limitatamente alla coerenza di quanto previsto con riguardo alle aree portuali e retro-portuali perimetrali con i contenuti degli strumenti di pianificazione urbanistica vigenti relativi alle aree contigue a quelle portuali e retro-portuali sulle quali le previsioni del PRP potrebbero avere impatto, al comune e alla regione interessati».

Infatti, se il riferimento agli strumenti di pianificazione urbanistica può avere un senso (ferma l'illegittimità della soppressione dell'intesa) per il comune, esso si traduce in una irragionevole limitazione per la regione, di cui il nuovo testo sembra ignorare del tutto la specifica competenza in materia portuale. Di qui la violazione delle competenze statutarie e costituzionali, e in aggiunta la completa irragionevolezza.

3.2. Quanto alle competenze urbanistiche dei comuni, la regione autonoma ricorda che la giurisprudenza costituzionale ha anche recentemente riconosciuto che l'urbanistica, e in particolare la potestà pianificatoria, costituiscono funzioni fondamentali dei comuni, ed ha assoggettato ad un rigoroso scrutinio di proporzionalità le norme che tale comprimono tali competenze (in tal senso si vedano, in particolare, le sentenze n. 202 del 2021 e n. 179 del 2019). Codesta ecc.ma Corte, inoltre, ha qualificato l'estromissione dei comuni dalle decisioni riguardanti il proprio territorio come «effetto ... costituzionalmente intollerabile», nella citata sentenza n. 202 del 2021, con richiamo alla sentenza n. 478 del 2002.

Le norme impugnate che affidano in via esclusiva la pianificazione territoriale all'autorità di sistema portuale in via esclusiva (art. 5, comma 2-bis), che definiscono il PRP come «piano territoriale di rilevanza statale» e come «unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza» (art. 5, nuovo comma 2-ter), che limitano la partecipazione comunale alla redazione del piano ad un parere relativo alla coerenza di quanto previsto con riguardo alle aree portuali e retro-portuali perimetrali con i contenuti degli strumenti di pianificazione urbanistica vigenti relativi alle aree contigue a quelle portuali e retro-portuali sulle quali le previsioni del PRP potrebbero avere impatto, senza dare altra rilevanza ai piani urbanistici comunali (art. 5, nuovo comma 2-bis), che attribuiscono all'Autorità portuale, anziché al comune, la individuazione nelle aree retro-portuali delle attività accessorie alle funzioni previste dall'art. 4, comma 3, ammesse dai PRP, e infine la norma che consente al comitato (art. 5, comma 1-sexies), si dimostrano tutte incompatibili con il principio autonomistico (art. 5 della Costituzione), con il principio di sussidiarietà verticale (art. 118, primo comma, della Costituzione) e con la titolarità, da parte dei comuni, di funzioni proprie (art. 118, secondo comma, della Costituzione, e per la Regione Friuli-Venezia Giulia, anche art. 11 dello statuto).

Evidente, infatti, è che tali norme danno prevalenza automatica agli interessi settoriali affidati alle autorità di sistema portuale, pretermettendo completamente quelli generali affidati ai comuni, tra cui quello all'ordinato governo del territorio, in violazione dello stesso principio di proporzionalità che esige un ragionevole bilanciamento tra i contrapposti interessi in gioco e dunque, in questo caso, il concorso delle diverse competenze che hanno in cura i diversi interessi.

3.3. Ferme restando le prerogative speciali riconosciute dal decreto legislativo n. 111 del 2004, specifica censura è diretta contro la norma contenuta nel nuovo comma 3 dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, che attribuisce l'approvazione del PRP per i porti di categoria II, classe III all'autorità di sistema, come si ricava dal successivo comma 3-bis, che mantiene l'approvazione regionale solo se in tali porti non rientrano nel perimetro di una Autorità di sistema portuale.

Testuale, in questo caso, stante la natura regionale del porto, palese è la violazione dell'art. 9 del decreto legislativo n. 111 del 2004, e dunque dell'art. 4, numeri 11 e 12, dello statuto; in subordine, evidente è la violazione del principio di sussidiarietà (art. 118 della Costituzione), trattandosi per definizione di funzione di interesse regionale, per la quale non si giustifica proprio lo spostamento in capo ad autorità statali.



4. *Illegittimità costituzionale del nuovo comma 1-septies (come introdotto dall'art. 4, comma 1-septies, lettera a e lettera b, del decreto-legge n. 121 del 2021, convertito nella legge n. 156 del 2021), nonché dei commi 2 e 2-ter dell'art. 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (come introdotti dall'art. 4, comma 1-septies, lettera b, dello stesso decreto-legge) nella parte in cui rispettivamente omettono di specificare che tale piano è redatto in conformità al piano paesaggistico regionale e qualificano il PRP come piano territoriale di rilevanza statale e come unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza. Violazione degli art. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, nonché dell'art. 6, numero 3), dello statuto speciale.*

Ad avviso della ricorrente regione, illegittimo risulta anche l'art. 1, comma 1-septies, del decreto-legge n. 121 del 2021, nel testo risultante dalla legge di conversione, nelle sue lettere:

a), nella parte in cui introduce il comma 1-septies nell'art. 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84;

b), nella parte in cui, sostituendo il comma 2 dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, omette di specificare che tale piano è redatto in conformità al piano paesaggistico regionale;

ancora b) anche nella parte in cui introduce il comma 2-ter nell'art. 5 della stessa legge n. 84 del 1994, qualificando il PRP come piano territoriale di rilevanza statale e come unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza.

Precisamente, il nuovo art. 5, comma 1-septies, prevede, nel primo periodo, che «gli ambiti portuali come delimitati dal DPSS, ovvero, laddove lo stesso non sia ancora stato approvato, dai vigenti PRP, anche se approvati prima della data di entrata in vigore della presente legge, sono equiparati alle zone territoriali omogenee B previste dal decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, ai fini dell'applicabilità della disciplina stabilita dall'art. 142, comma 2, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42». Nel secondo periodo, esso stabilisce che «le regioni adeguano il proprio piano territoriale paesistico regionale entro il termine perentorio di quarantacinque giorni dall'approvazione del DPSS».

Il nuovo comma 2 dello stesso art. 5 della legge n. 84 del 1994 stabilisce che i PRP sono redatti «in attuazione del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica e del DPSS nonché in conformità alle Linee guida emanate dal Consiglio superiore dei lavori pubblici e approvate dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili», senza menzionare la necessaria soggezione del PRP al piano paesaggistico regionale.

Infine, il nuovo comma 2-ter dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994 dispone che «il PRP è un piano territoriale di rilevanza statale e rappresenta l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza».

Le disposizioni impugnate, dunque, anzitutto, con il nuovo art. 5, comma 1-septies, sottraggono alla disciplina delle aree tutelate per legge dall'art. 142, comma 1, del codice dei beni culturali e del paesaggio - aree tra le quali vi sono anche «i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare» - gli ambiti territoriali delimitati dal DPSS ovvero dai vigenti PRP.

Tale sottrazione avviene mediante una forzosa assimilazione di queste aree a quelle indicate dall'art. 142, comma 2, del codice dei beni culturali e del paesaggio, le quali però si riferiscono alle aree «che alla data del 6 settembre 1985: a) erano delimitate negli strumenti urbanistici, ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee A e B; b) erano delimitate negli strumenti urbanistici ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee diverse dalle zone A e B, limitatamente alle parti di esse ricomprese in piani pluriennali di attuazione, a condizione che le relative previsioni siano state concretamente realizzate; c) nei comuni sprovvisti di tali strumenti, ricadevano nei centri edificati perimetrati ai sensi dell'art. 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865».

In sostanza, l'intento del legislatore è quella di sottrarre oggi alla tutela paesaggistica dettata per le aree costiere dall'art. 142, comma 1, del codice dei beni culturali e del paesaggio, gli ambiti portuali delimitati dai DPSS o dai PRP. Tale intento, pur dissimulato attraverso una tecnica normativa barocca costruita da rinvii, sembra agevolmente ricavabile, oltre che dalla necessità di dare un senso ad una disposizione che altrimenti non ne avrebbe alcuno, anche dalla formulazione della norma contenuta nel più volte richiamato progetto di legge n. 2807-AC, che all'art. 1, comma 1, lettera e), n. 2), direttamente prevedeva, senza nulla nascondere, che «la disposizione dell'art. 142, comma 1, lettera a), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, non si applica alle aree comprese nel perimetro del piano regolatore portuale».

L'identica norma viene ora veicolata nell'ordinamento attraverso un gioco di rinvii, che assimilano in modo irragionevole le aree che saranno indicate dai nuovi DPSS o attualmente ricomprese nei vigenti PRP ad aree che era già coperte da risalenti (al 6 settembre 1985) previsioni di edificabilità e che sono già attualmente in buona parte edificate.



Tale arbitraria assimilazione di situazioni palesemente diverse integra, per un verso, una violazione dell'art. 3, primo comma, della Costituzione, sia sotto il profilo dell'eguale trattamento di situazioni oggettivamente diverse, sia per contrasto con il principio di ragionevolezza; per altro verso, lede l'art. 9 della Costituzione, perché sacrifica l'interesse paesaggistico, assicurando incondizionata prevalenza all'interesse commerciale legato alla logistica dei porti, prevalenza che risulta anche dal secondo periodo del nuovo comma 1-*septies* dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, a mente del quale le regioni debbono adeguare il proprio piano territoriale paesistico regionale «entro il termine perentorio di quarantacinque giorni dall'approvazione del DPSS».

In proposito, si evidenzia che codesta ecc.ma Corte ha già chiarito che il vincolo posto dall'art. 142, comma 1, - che reintroduce nel codice la tipologia dei beni paesaggistici previsti dal decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431 - va a dare «attuazione al disposto del citato art. 9 della Costituzione, poiché la prima disciplina che esige il principio fondamentale della tutela del paesaggio è quella che concerne la conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali».

Ne consegue che l'eliminazione di tale tutela rappresenta un regresso rispetto ad una situazione di attuazione costituzionale, e dunque costituisce violazione dell'art. 9 della Costituzione, inteso nel senso proprio di norma programmatica la quale esige la massima protezione per l'interesse da essa considerato. Ed è da notare non solo che la norma costituzionale che tutela il paesaggio non fa alcuna eccezione per alcuna zona del territorio, ma anche che i porti, le cui circoscrizioni del resto necessariamente includono, per ragioni funzionali, anche zone che richiedono la massima tutela: sicché sancire la priorità dei piani portuali sulla pianificazione paesaggistica significa, semplicemente, sovvertire la gerarchia costituzionale.

La stessa impostazione, incentrata sulla incongrua aprioristica prevalenza dell'interesse «trasportistico» su quello paesaggistico, sta a fondamento di altre due disposizioni qui impugnate, cioè i nuovi commi 2 e 2-*ter* dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994: la prima disposizione, nello stabilire che i PRP sono redatti «in attuazione del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica e del DPSS nonché in conformità alle Linee guida emanate dal Consiglio superiore dei lavori pubblici e approvate dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili», omette di menzionare la necessaria soggezione del PRP al piano paesaggistico regionale; la seconda, stabilendo che «il PRP è un piano territoriale di rilevanza statale e rappresenta l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza», esclude la soggezione del PRP al piano paesaggistico regionale. Né varrebbe obiettare che il comma 2 trova corrispondenza nel comma 2 della precedente versione della disposizione: sia perché prima si trattava di una reale omissione, sia perché nel nuovo contesto (si veda, in particolare, la sottolineatura che il PRP costituirebbe l'«unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza», e la previsione per cui il piano paesaggistico regionale va adeguato al DPSS, e non il contrario) tale omissione corrisponde ad una specifica volontà normativa.

Ne risulta che il complessivo sistema pianificatorio dell'urbanistica portuale, quale risulta dai novellati commi 1-*septies*, 2 e 2-*ter* dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, inverte il principio, radicato nell'art. 9 della Costituzione, della «prevalenza assiomatica» della tutela paesaggistica sugli interessi urbanistici (v. sentenza n. 164 del 2021), ed è incompatibile con il «carattere primario ed assoluto» riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale all'interesse paesaggistico-ambientale: in tal senso si veda, tra le molte pronunce, la sentenza n. 124 del 2021, la quale ribadisce che «l'art. 9 della Costituzione sancisce il principio fondamentale della tutela del paesaggio, che assurge a valore primario e assoluto e investe i contenuti ambientali e culturali connessi alla «morfologia del territorio», dunque all'«ambiente nel suo aspetto visivo» (sentenza n. 367 del 2007, punto 7.1. del Considerato in diritto)». Risulta così violato anche lo specifico compito di tutela assegnato alla competenza legislativa statale dall'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, competenza che ha carattere direzionale e finalistico.

Sul piano degli effetti pratici delle norme qui impugnate si segnala, come anticipato nella parte in Fatto, che l'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico orientale, con nota del 15 dicembre 2021, prendendo atto della novella normativa di cui al decreto-legge n. 121 del 2021, come convertito, ha ritirato le proprie istanze dirette al rilascio di autorizzazione paesaggistica, e si accinge a fare lo stesso anche per le varianti ai PRP ed in particolare dell'ATF2 al PRP di Trieste.

La regione autonoma precisa che essa si ritiene legittimata a far valere anche le censure che prospettano la violazione dell'art. 3, dell'art. 9 e dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, trattandosi di illegittimità che ridondano sulle competenze regionale, condizionandone l'esercizio.

Con riferimento al contrasto con l'art. 9 della Costituzione va peraltro osservato che tale disposizione impegna la Repubblica, e dunque anche le regioni, alla salvaguardia del paesaggio. Come ha chiarito codesta ecc.ma Corte ancora nella sentenza n. 359 del 1985, l'art. 9 della Costituzione «erige il valore estetico-culturale riferito (anche) alla forma del territorio a valore primario dell'ordinamento, e correlativamente impegna tutte le pubbliche istituzioni, e particolarmente lo Stato e la regione, a concorrere alla tutela e alla promozione del valore».



Inoltre, non va ignorato che la Regione Friuli-Venezia Giulia, a differenza delle regioni a statuto ordinarie, in base all'art. 6, numero 3, dello statuto speciale ha competenze legislative proprie, sia pure di carattere attuativo e integrativo, in materia di «tutela del paesaggio». Sul piano concreto, poi, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si è dotata di un piano paesaggistico regionale elaborato congiuntamente con il MIBAC ed approvato con decreto del Presidente della regione del 24 aprile 2018, n. 0111/Pres. Ne consegue che le norme impugnate, che intervengono sui vincoli *ex lege*, depotenziano la tutela, impongono anche alla regione di adeguare il proprio piano al DSCC e sottraggono il PRP al rispetto della pianificazione paesaggistica, incidono anche su attribuzioni regionali peraltro già esercitate e pretendono di conformare l'esercizio in modo incostituzionale.

5. Illegittimità costituzionale del nuovo comma 5 dell'art. 5, nella parte in cui non prevede più - al contrario di come era precedentemente stabilito - che gli adeguamenti tecnico-funzionali del piano regolatore portuale siano adottati o approvati, con riferimento alle previsioni delle aree destinate a funzioni di interazione porto-città, che l'adozione avvenisse «previa acquisizione della dichiarazione di non contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti da parte del comune o dei comuni interessati». Violazione dell'art. 4, numero 9, 11 e 12 dello statuto, come attuato dagli articoli 9 e 11 del decreto legislativo n. 111 del 2004. Violazione degli articoli 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, della Costituzione, e del principio di leale collaborazione (art. 120, secondo comma, della Costituzione), nonché del principio di ragionevolezza.

Secondo il nuovo comma 5 le modifiche che non alterano in modo sostanziale la struttura del PRP in termini di obiettivi, scelte strategiche e caratterizzazione funzionale delle aree portuali, relativamente al singolo scalo marittimo, e che dunque costituiscono adeguamenti tecnico-funzionali del PRP sono adottati dal Comitato di gestione dell'Autorità di sistema portuale. Sennonché la precedente versione della stessa disposizione prevedeva altresì, con riferimento alle previsioni delle aree destinate a funzioni di interazione porto-città, che l'adozione avvenisse «previa acquisizione della dichiarazione di non contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti da parte del comune o dei comuni interessati». Tale disposizione è stata ora completamente soppressa, con la conseguenza che si potrebbero realizzare presunti adeguamenti tecnico-funzionali *in contrato* con gli strumenti urbanistici senza che neppure di ciò ci si potesse accorgere fino ad opera eseguita: in violazione evidente di ogni ragionevolezza.

Sono inoltre violate le prerogative della regione in materia urbanistica, sia legislative (nel fissare il valore dei piani comunali) che amministrative (in relazione ai poteri regionali sovraordinati di indirizzo e di approvazione dei piani comunali), nonché le prerogative sopra illustrate degli stessi comuni.

Di qui l'illegittimità costituzionale dell'omissione sotto i profili indicati.

6. Illegittimità dell'art. 4, comma 1-*octies*, del decreto-legge n. 121 del 2021, come convertito dalla legge n. 156 del 2021, nella parte in cui prevede l'immediata applicabilità delle norme introdotte dal decreto-legge n. 121 del 2021, convertito nella legge n. 156 del 2021. Violazione dell'art. 4, numero 11 e 12 dello statuto, come attuato dagli articoli 9 e 11 del decreto legislativo n. 111 del 2004. Violazione degli articoli 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, della Costituzione, e del principio di leale collaborazione (art. 120, secondo comma, della Costituzione), nonché del principio di ragionevolezza e del principio di legalità dell'azione amministrativa.

La regione autonoma impugna anche il comma 1-*octies* del decreto-legge n. 121 del 2021, nel testo risultante dalla legge di conversione,

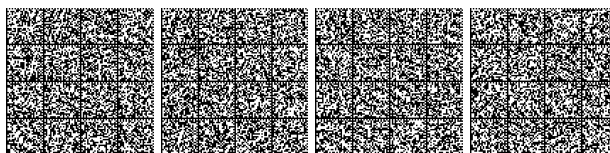
Questo dispone che «le modifiche all'art. 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, di cui al comma 1-*septies* del presente articolo non si applicano ai documenti di pianificazione strategica di sistema approvati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

La ricorrente non contesta la statuizione in ordine alla inapplicabilità delle nuove norme ai DPSS già approvati prima dell'entrata in vigore della legge, quanto la norma implicita, ricavabile a contrario, che sancisce l'immediata applicabilità delle norme introdotte dalla legge di conversione del decreto-legge ai PRP approvati prima della legge di conversione del decreto-legge.

Ove si ritenesse che tale sia effettivamente l'intento del legislatore, ne risulterebbe la retroattività alla nuova disciplina in relazione ai Piani regolatori portuali, con l'effetto di trasformare quelli attualmente vigenti in «piani di rilevanza statale» costituenti l'unico strumento di governo del territorio portuale e di sottrarli al vincolo del rispetto dei vigenti atti di pianificazione urbanistica e paesaggistica.

Tale retroattività si ripercuote sulle competenze della regione e dei comuni, perché incide sul rapporto tra atti amministrativi pianificatori, invertendone i rapporti e la gerarchia.

Per tale ragione i vizi di legittimità costituzionale dedotti ai precedenti punti 3 e 4 rendono illegittima *in parte qua* anche la disposizione impugnata.



La norma sarebbe poi autonomamente viziata da irragionevolezza, anche a prescindere dalla illegittimità delle disposizioni che essa va ad applicare retroattivamente, in quanto essa derogherebbe senza motivo ad al principio generale *tempus regit actum*, che regola il rapporto tra legge e provvedimento amministrativo, e che a sua volta è corollario del principio di legalità. Di qui la violazione anche degli articoli 3 e 97, secondo comma, della Costituzione.

7. Illegittimità consequenziale dell'art. 4, comma 1-*novies*, primo periodo, del decreto-legge n. 121 del 2021, come convertito dalla legge n. 156 del 2021, nella parte in cui prevede l'obbligo di adeguamento a disposizioni esse stesse non conformi alla Costituzione.

Il comma 1-*novies*, introdotto dalla legge di conversione, stabilisce nel primo che «le regioni adeguano i propri ordinamenti alle disposizioni dell'art. 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, come da ultimo modificato dal comma 1-*septies* del presente articolo, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

È evidente che le illegittimità costituzionali sopra illustrate si riverberano - in via consequenziale - sull'obbligo di adeguamento, che risulterà anch'esso illegittimo nelle corrispondenti parti.

P.Q.M.

*Per le esposte ragioni, la Regione Friuli-Venezia Giulia, come sopra rappresentata e difesa, chiede voglia codesta Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1-*septies*, 1-*octies* e 1-*novies* del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 recante «Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali», convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2021, n. 156, nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.*

Padova-Trieste, 10 gennaio 2022

Avvocato prof. FALCON

Avvocato IURI

22C00012

N. 6

*Ordinanza del 27 agosto 2021 del Tribunale di Bari
nel procedimento civile promosso da D. V. e D. S. contro Asl Bari*

Sanità pubblica - Farmaci - Norme della Regione Puglia - Rimborso spese per la vaccino-terapia - Previsione di un limite reddituale, riferito al nucleo familiare, per il riconoscimento del rimborso delle spese per la vaccino-terapia, necessaria e insostituibile per la cura delle allergopatie.

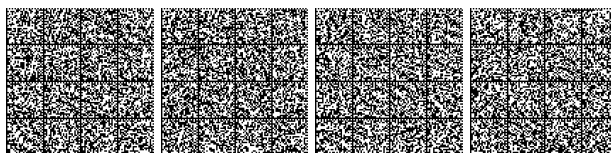
- Legge della Regione Puglia 4 agosto 2004, n. 14 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004), art. 22, comma 2.

TRIBUNALE ORDINARIO DI BARI

SECONDA SEZIONE CIVILE

Il giudice dato atto che il provvedimento viene reso in esito all'udienza del 27 gennaio 2021 celebrata con le modalità di cui all'art. 221, comma 4, decreto-legge n. 34/2020, conv. dalla legge n. 77/2020 ovvero con trattazione scritta sostitutiva del verbale, come disposto con precedente decreto, regolarmente comunicato ai difensori costituiti;

Letti gli atti e le note di trattazione scritta depositate dalle parti, ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

Premesso che D.V. e D.S. , allegando di essere affetti da ... e da ... il primo, di il secondo, nonché di avere necessità di ... trattamenti farmacologici specifici, idonei a scongiurare complicanze identificate in ... in ... a fronte del rifiuto di rimborso delle prestazioni richieste opposto dalla Asl BA in ragione della circostanza che i farmaci richiesti non rientrerebbero nel novero delle prestazioni cd. essenziali, hanno convenuto in giudizio l'azienda sanitaria medesima per chiedere, tenuto conto anche del condizionamento a precisi requisiti reddituali dell'accesso alle prestazioni sanitarie gratuite così come stabilito dall'art. 22 della legge della Regione Puglia n. 14/2004, l'accertamento del loro diritto alla erogazione gratuita dei farmaci iposensibilizzanti, come da prescrizioni mediche in atti e la condanna della ASL BA al rimborso delle spese sostenute, pari ad euro 4.743,04 per il D.V. ed euro 3.093,10 per il D.S. , o di altra somma ritenuta dovuta in corso di causa, in considerazione degli ulteriori esborsi da sostenersi fino alla definizione del pendente giudizio di merito, oltre agli interessi legali e alle spese processuali (atto di citazione notificato il 19 settembre 2013);

Considerato che, costituendosi in giudizio, la ASL BA, non contestando specificamente il carattere necessario e insostituibile per la cura delle ... dei vaccini somministrati agli attori, ha eccepito l'insussistenza dei requisiti economici previsti dalla citata normativa regionale, nonché l'incompletezza dell'istanza di rimborso proposta, avendo gli attori dichiarato il solo reddito personale e non anche quello dell'intero nucleo familiare;

Rilevato che, con il deposito della memoria *ex art.* 183, comma VI, n. 1, del codice di procedura civile la difesa attorea ha chiesto di sollevare questione di legittimità costituzionale della normativa regionale, in particolare, del citato art. 22, legge Regione Puglia n. 14/2004 e dell'art. 3, legge Regione Puglia n. 17/1995 per contrasto con gli artt. 3 e 32 della Costituzione, nella parte in cui escludono, pur in presenza di comprovata necessità ed urgenza, il rimborso delle spese sostenute per l'acquisto dei farmaci contro le ... allorché il reddito del nucleo familiare dell'avente diritto risulti essere superiore ad euro ventimila, facendo prevalere sul diritto alla salute — in assenza di terapie alternative valide — esigenze di economicità della spesa pubblica; nonché per contrasto con l'art. 117, comma II, della Costituzione, in quanto la limitazione regionale contrasterebbe con la riserva di legislazione statale in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale», quale principio fondamentale previsto dall'art. 117, comma I, lettera *m*) della Costituzione e quale norma di cornice;

Ritenuta la questione di legittimità costituzionale rilevante ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 83, in quanto dalla valutazione di illegittimità o meno, nella materia della vaccinoterapia, del condizionamento economico e reddituale, riferito all'intero nucleo familiare, rispetto al diritto dell'assistito al rimborso delle prestazioni aventi carattere necessario ed insostituibile sul piano terapeutico, discenderebbe l'accoglimento o meno della domanda attorea, anche in considerazione della circostanza che la principale ed esclusiva contestazione mossa dall'azienda sanitaria convenuta concerne il mancato rispetto, nell'istanza disattesa, dei requisiti patrimoniali;

Ritenuta, altresì, non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in quanto, se è vero che la risalente pronuncia della Corte costituzionale n. 396/1990 aveva ritenuto la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 32 della Costituzione, dell'art. 28, secondo comma, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), nella parte in cui l'assistenza farmaceutica degli aventi diritto era da considerarsi limitata - con esclusione dei farmaci stranieri esclusi dal commercio nello Stato - alla fornitura di preparati galenici e di specialità medicinali comprese nel prontuario terapeutico del servizio sanitario nazionale, ammettendo, quindi, come efficacia terapeutica ed economicità del prodotto fossero criteri compatibili con la tutela del diritto alla salute come fondamentale diritto dell'individuo; è, altresì, vero, che il diritto vivente, nella giurisprudenza civile di legittimità, formatosi successivamente alla citata decisione costituzionale, ha sottolineato come, «in base all'art. 10, comma secondo, del decreto-legge n. 463 del 1983, convertito nella legge n. 638 del 1983 - che, almeno parzialmente, vincola la formazione, nell'ambito del prontuario terapeutico, dell'elenco di farmaci per i quali non è dovuta, da parte degli utenti, alcuna quota di partecipazione alla relativa spesa - il criterio dell'economicità non può portare ad escludere l'esenzione dalla compartecipazione alla spesa per un farmaco che risulti indispensabile ed insostituibile per il trattamento di gravi condizioni o sindromi che esigono terapie di lunga durata» (o di altre forme morbose gravi parimenti contemplate dall'art. 10, comma secondo, del decreto-legge n. 463 del 1983 cit. *Cfr.*, tra le prime, Cassazione n. 1665/2000, nonché Cassazione S.U. *cfr.* Cassazione sez. U, sentenza n. 1504 del 20 febbraio 1985; ma più di recente si veda Cassazione sez. L, sentenza n. 1092 del 24 gennaio 2003, in tema di vaccino anti allergico, a mente della quale «il diritto all'assistenza farmaceutica comprende la somministrazione di farmaci che, sebbene non inclusi nella classificazione di cui alla lettera *a*) o *b*) dell'art. 8, legge 24 dicembre 1993, n. 537, risultino essenziali o di



rilevante interesse terapeutico») ed ancora che «in tema di assistenza farmaceutica offerta dal Servizio sanitario nazionale, posto che in base all'art. 10, secondo comma, del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito nella legge 11 novembre 1983, n. 638, non è possibile escludere l'esenzione della compartecipazione alla spesa per un farmaco che risulti indispensabile ed insostituibile per il trattamento di gravi condizioni o sindromi che esigono terapie di lunga durata, è onere dell'interessato provare la sussistenza del requisito della indispensabilità e insostituibilità del farmaco, sicché, solo in presenza di tale prova, la sostanza medicinale, ancorché non compresa nel prontuario terapeutico, può essere posta a carico del Servizio sanitario nazionale, previa disapplicazione del prontuario terapeutico medesimo nella parte in cui quest'ultimo non comprende il farmaco» (così Cassazione sez. L, sentenza n. 11713 del 26 maggio 2014, nonché Cassazione n. 2776 del 6 febbraio 2008);

Ritenuto che, alla stregua dei principi fondamentali dettati dalla legislazione statale, in particolare dal succitato art. 10 del decreto-legge n. 463/1983, il quale si iscrive nella cornice dell'art. 28 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, così come interpretati dalla prevalente e più recente giurisprudenza della Suprema Corte di cassazione civile, l'art. 22, comma II, della legge n. 14 del 2004 risulterebbe contrastante con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui istituisce per i farmaci specifici per la cura delle ... pur indispensabili e necessari per la salute dell'assistito, peculiari limiti reddituali, oltretutto riferiti all'intero nucleo familiare; con l'art. 32 della Costituzione, che tutela la salute, quale diritto incompressibile, non assoggettabile a ponderazioni rispetto a parametri di carattere economico allorché non vi siano soluzioni alternative altrettanto valide; con l'art. 117, comma II, della Costituzione, in tema di riparto di competenze tra Stato e regioni in tema di tutela della salute, disposizione che vincola l'esercizio della potestà legislativa regionale al rispetto dei principi fondamentali dettati dalla normativa statale, tra cui vi rientrano i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie (art. 117, comma I, lettera *m*) della Costituzione);

Ritenuto che il descritto contrasto non pare superabile neppure in via interpretativa, attesa la chiara formulazione letterale dell'art. 22, del comma II, della legge della Regione Puglia n. 14 del 2004, il quale stabilisce che «il rimborso di cui al comma I» (ossia, chiaramente relativo alle spese per la vaccinoterapia, necessaria ed insostituibile per la cura delle allergopatie) «è dovuto ai componenti di nuclei familiari con reddito non superiore a euro ventimila annui»; non potendosi diversamente intendere, alla stregua del noto brocardo in claris non fit interpretatio, che il limite reddituale valga esclusivamente per farmaci o interventi di assistenza sanitaria non aventi carattere indispensabile ed urgente;

Ritenuto che, entro detti termini e per i suesposti motivi, la questione di legittimità costituzionale non sia manifestamente infondata;

Applicato l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

PQM

Solleva, nei termini dianzi indicati, questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma II, della legge della Regione Puglia 4 agosto 2004, n. 14 («Assessment e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004»), per la violazione degli articoli 3, 32 e 117, comma II, della Costituzione.

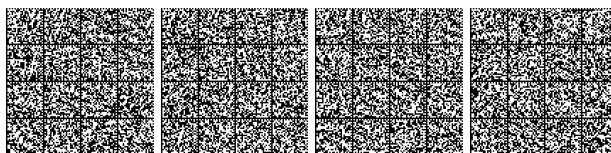
Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Dispone che, a cura della cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale, e che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente della Giunta regionale pugliese, e che sia anche comunicata al Presidente del Consiglio regionale pugliese.

Bari, 27 agosto 2021

Il giudice: D'APRILE

22C00015



N. 7

Ordinanza del 20 gennaio 2022 del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia sul ricorso proposto da AMAP S.p.a. - Azienda Municipalizzata Acquedotto di Palermo c/Presidenza della Regione siciliana e altri

Fallimento e procedure concorsuali - Liquidazione coatta amministrativa - Norme della Regione Siciliana - Enti soppressi e messi in liquidazione in relazione ai quali la Regione non risponde delle passività eccedenti l'attivo della singola liquidazione - Previsione la quale dispone che per le liquidazioni deficitarie, con decreto del Presidente della Regione, si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa.

– Legge della Regione Siciliana 9 maggio 2017, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale), art. 4.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA SICILIA

SEZIONE PRIMA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 293 del 2020, proposto dall'Amap S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonino Prenda e Andrea Benigno, con domicilio digitale come da indirizzo di PEC estratto dai registri del Ministero della giustizia;

contro la Presidenza della Regione siciliana, l'Assessorato regionale dell'Economia e l'Ente acquedotti siciliani in liquidazione coatta amministrativa, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, con domicilio fisico in Palermo, via Valerio Villareale, n. 6;

nei confronti dell'avv. Simona Maugeri, rappresentata e difesa dall'avvocato Carlo Pietrarossi, con domicilio digitale come da indirizzo di PEC estratto dai registri del Ministero della giustizia;

per l'annullamento del decreto del Presidente della Regione siciliana del 2 gennaio 2020 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 3 della Regione siciliana del 17 gennaio 2020 con il quale, in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 4, comma 1, della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8 ed in esecuzione della deliberazione di Giunta n. 145 del 24 aprile 2019, l'Ente acquedotti siciliani in liquidazione è stato posto in Liquidazione coatta amministrativa;

di tutti gli atti presupposti, connessi e/o conseguenti;

Visto il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle Amministrazioni intimiate;

Visto il decreto cautelare monocratico n. 361 del 27 marzo 2020;

Vista l'ordinanza collegiale cautelare n. 532 del 24 aprile 2019, di accoglimento della domanda cautelare incidentale;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'avv. Simona Maugeri quale commissario liquidatore dell'EAS;

Viste le memorie difensive, di replica e le note d'udienza;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 25 del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con legge 18 dicembre 2020, n. 176;

Relatore la dott.ssa Anna Pignataro nella udienza di trattazione nel merito del giorno 28 gennaio 2021, tenutasi da remoto in videoconferenza così come specificato nel verbale d'udienza;

Con il ricorso in esame, notificato e depositato il 13 febbraio 2020, l'A.M.A.P. S.p.a. ha impugnato, chiedendone l'annullamento previa sospensione degli effetti, il decreto del Presidente della Regione siciliana del 2 gennaio 2020, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana, n. 3 del 17 gennaio 2020, con il quale, in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 4, comma 1, della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8 e in esecuzione della deliberazione della Giunta regionale n. 145 del 24 aprile 2019, l'Ente acquedotti siciliani — già in liquidazione per effetto della L.R. n. 9 del 31 maggio 2004 — è stato posto in liquidazione coatta amministrativa; ha impugnato anche gli atti presupposti, connessi e/o conseguenti, tra cui la nomina del relativo commissario liquidatore.

Espone, in fatto, di essere creditore dell'Ente acquedotti siciliani in liquidazione dell'importo di euro 15.394.015,83 per la fornitura di acqua effettuata nel corso degli anni in favore del predetto Ente, accertato a seguito di contenzioso innanzi al giudice ordinario, conclusosi con i seguenti provvedimenti: sentenza n. 905/2009 del Tribunale civile di Palermo, sentenza n. 46/2014 della Corte di Appello di Palermo, sentenza n. 2016/2009 della Corte di Appello di Palermo, sentenza n. 1965/2013 del Tribunale di Palermo, sentenza n. 1245/2016 della Corte di Appello di Palermo.



Poiché l'Ente acquedotti siciliani in liquidazione ha omissis di effettuare i dovuti pagamenti, e l'Ufficio speciale per la chiusura delle liquidazioni (organismo di vigilanza) della Regione siciliana non ha adottato alcun provvedimento conseguente, a tutela del proprio credito, in forza del comma 2 dell'articolo 23 della legge regionale 5 novembre 2004, n. 15, secondo il quale «dal 1° settembre 2004 e fino all'avvio della gestione del servizio idrico integrato da parte degli ambiti territoriali ottimali, la Regione garantisce in via solidale le obbligazioni assunte dall'EAS per l'approvvigionamento di acqua», ha adito l'autorità giudiziaria ordinaria ottenendo dal Giudice delle esecuzioni del Tribunale civile di Palermo svariate ordinanze di pagamento nei confronti della Regione siciliana, Assessorato regionale dell'economia, Ufficio speciale per la chiusura delle liquidazioni quale terzo pignorato (ordinanza di assegnazione R.G.E. n. 1939 del 27 aprile 2017; ordinanza di assegnazione R.G.E. n. 2505 del 27 maggio 2017; ordinanza di assegnazione R.G.E. n. 6618 del 22 aprile 2017) rimaste tuttavia ineseguite.

L'AMAP, con il presente ricorso, lamenta che la Regione siciliana (terzo pignorato) avrebbe eluso l'adempimento dell'obbligazione:

1. sia mediante la legge regionale 9 maggio 2017, n. 8, il cm art. 4, comma 1, stabilisce che «in armonia con i principi e i criteri stabiliti dall'articolo 15 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 e successive modifiche e integrazioni, per gli enti soppressi emessi in liquidazione la Regione non risponde delle passività eccedenti l'attivo della singola liquidazione. Per le liquidazioni deficitarie, con decreto del Presidente della Regione si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa...»;

2. sia mediante la legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, il cui art. 33 prevede che «dalla data di entrata in vigore della presente legge cessa di avere efficacia la garanzia solidale di cui al comma 2 dell'articolo 23 della legge regionale 5 novembre 2004, n. 15...» (il menzionato comma 2 dell'art. 23 recita: «dal 1° settembre 2004 e fino all'avvio della gestione del servizio idrico integrato da parte degli ambiti territoriali ottimali, la Regione garantisce in via solidale le obbligazioni assunte dall'EAS per l'approvvigionamento di acqua»).

Rappresenta di avere notificato, in data 3 gennaio 2020, all'Ufficio speciale per la chiusura delle liquidazioni, il precetto con cui intimava il pagamento della somma di euro 4.300.000,00 per l'anno 2020, al quale seguiva la nota prot. n. 32 del 9 gennaio 2020, con la quale il menzionato Ufficio speciale per la chiusura delle liquidazioni, Servizio «liquidazioni ATO, enti ed aziende regionali», comunicava che, con decreto del Presidente della Regione siciliana del 2 gennaio 2020, l'Ente acquedotti siciliani in liquidazione era posto in liquidazione coatta amministrativa, in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 4, comma 1 della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8, precisando che «l'approvazione di siffatta procedura in capo all'EAS comporta, da una parte, la «liberazione» della Regione da tutte le passività di EAS e dall'altra l'inibitoria di tutte le procedure esecutive (ivi compreso il giudizio di ottemperanza), essendo la procedura di liquidazione coatta amministrativa alternativa al fallimento e, come tale, capace di bloccare tutte le azioni esecutive al fine della redazione dello stato passivo. In particolare essa impedisce che possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione, in forza del principio comune che sposta il soddisfacimento del credito dal piano dell'esecuzione individuale al piano dell'esecuzione totale in rispetto al principio della par condicio creditorum in relazione alla molteplicità dei debiti contratti da un ente pubblico poi dichiarato dissestato».

L'AMAP afferma, in via preliminare, la sussistenza del proprio interesse a impugnare il decreto del Presidente della Regione siciliana del 2 gennaio 2020 di messa in liquidazione coatta amministrativa dell'E.A.S. e al fine di evindicare la gravità e immediatezza del pregiudizio subito, rappresenta:

di essere creditore di oltre 15 milioni di euro nei confronti di EAS e della Regione siciliana a seguito delle ordinanze di assegnazione succitate, e su tale credito (certo) di avere avviato piani di investimento stipulando con la Banca Europea per gli investimenti (BEI) un prestito di 20 milioni di euro per la realizzazione di interventi nel settore idrico e di trattamento delle acque reflue, nella provincia di Palermo (il finanziamento coprirebbe il 45% del piano di investimenti da circa 45 milioni della società, e il restante importo sarebbe in parte coperto dai 15 milioni dovuti dalla P.A. resistente);

l'EAS ha un disavanzo di euro 250.000.000,00 ed è in stato di decozione, come accertato dal relativo Collegio dei revisori e dall'Ufficio speciale per la chiusura delle liquidazioni;

prima dell'intervenuto provvedimento vi era la certezza dell'esigibilità del proprio credito, avendo ottenuto le menzionate ordinanze di assegnazione nei confronti della Regione (*debitor debitoris*), ente solvibile.

L'AMAP deduce, pertanto, l'illegittimità degli atti impugnati per il motivo di «Illegittimità derivata del decreto Presidenziale impugnato in ragione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della L.r. 8/2017 cui dà attuazione, per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera l), della Costituzione»: il decreto impugnato dà attuazione al comma 1



dell'art. 4 della legge regionale n. 8/2017, secondo cui «...per gli enti soppressi emessi in liquidazione la Regione non risponde delle passività eccedenti l'attivo della singola liquidazione. Per le liquidazioni deficitarie, con decreto del Presidente della Regione si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa...».

La suddetta norma, nella parte in cui recita «per le liquidazioni deficitarie, con decreto del Presidente della Regione si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa», violerebbe l'art. 117, comma secondo, lettera l), della Costituzione, che riserva allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di «giurisdizione e norme processuali», «ordinamento civile e penale» e «giustizia amministrativa», atteso che la disciplina della liquidazione coatta amministrativa, rientra sia nella materia «ordinamento civile», sia in quella delle «norme processuali» di competenza legislativa esclusiva dello Stato e non della Regione siciliana.

In forza dell'art. 2, primo comma, della legge fallimentare, infatti, l'assoggettamento di enti e imprese alla procedura di liquidazione coatta amministrativa può essere disposto solo con legge statale.

Sulla rilevanza della prospettata questione di illegittimità costituzionale precisa che la tutela del diritto di credito è condizionata dalla rimozione del decreto impugnato che è di diretta derivazione delle disposizioni dell'art. 4 della L.r. 8/2017 che fonda il potere amministrativo esercitato dal Presidente della Regione siciliana di talché la controversia non può essere decisa senza applicare la norma oggetto di dubbio di costituzionalità.

In ordine al requisito della «non manifesta infondatezza» della questione di legittimità costituzionale, spiega che una previsione di legge regionale analoga a quella contemplata dalla norma denunciata era stata già introdotta dalla Regione Puglia e dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 25/2007, giusta riferimento all'art. 117, comma secondo, lettera l), Costituzione.

Le Amministrazioni regionali si sono costituite in giudizio il 22 febbraio 2020, depositando ampia documentazione il 9 marzo seguente.

Con memoria del 20 marzo 2020, l'AMAP ha argomentato a favore della giurisdizione del giudice amministrativo.

Le Amministrazioni regionali, con memoria del 23 marzo 2020, in via preliminare, hanno eccepito l'inammissibilità del ricorso per nullità/inesistenza della *vocatio* della Presidenza delle Regione siciliana e, altresì, per carenza di attualità dell'interesse ad agire, poiché la cristallizzazione della situazione economica per effetto della procedura concorsuale sarebbe l'unica soluzione per porre fine alla decozione dell'Ente che, comunque, impedirebbe il soddisfacimento delle pretese dei singoli creditori, tra i quali l'AMAP.

Con memoria del 25 marzo 2020 e successiva del 17 aprile 2020, l'AMAP ha replicato all'eccezioni preliminari mosse da parte resistente.

Con ordinanza collegiale n. 532 del 24 aprile 2020, in via preliminare:

è stata ritenuta sussistente la giurisdizione amministrativa;

è stata disattesa l'eccezione formulata dall'Avvocatura distrettuale dello Stato sulla inammissibilità del ricorso, per nullità/inesistenza della *vocatio* della Presidenza delle Regione siciliana.

È stata poi accolta la domanda cautelare.

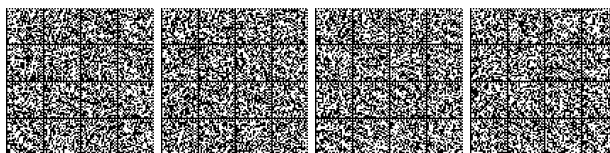
Con memoria notificata e depositata, alla sola AMAP, il 15 giugno 2020, si è costituita in giudizio l'avv. Simona Maugeri, quale commissario liquidatore nella dichiarata qualità di controinteressato formale e sostanziale pretermesso, eccependo la violazione dell'art. 41, comma 2, c.p.a. per l'omessa notifica agli altri asseriti creditori dell'E.A.S.; ha, quindi, fatto proprie le difese dell'Avvocatura erariale e chiesto il rigetto del ricorso.

Con ordinanza collegiale n. 534 del 22 giugno 2020, il Consiglio di giustizia amministrativa ha accolto l'appello proposto da E.A.S., riformando l'ordinanza collegiale n. 532/2020 e respingendo l'istanza cautelare proposta in primo grado dall'AMAP.

Con memoria del 17 dicembre 2020, l'AMAP ha controdedotto avverso le eccezioni preliminari mosse l'avv. Simona Maugeri e ribadito la tesi dell'incostituzionalità della norma regionale.

Con memoria del 28 dicembre 2020, la Difesa erariale ha invece argomentato a favore della tesi della legittimità costituzionale della norma regionale richiamando quanto spiegato nella sentenza della Corte costituzionale n. 12 del 9 gennaio 2020, avuto riguardo alla *ratio* dell'istituto della liquidazione coatta amministrativa nell'ambito della quale «la posizione dei creditori assume una connotazione doppiamente differenziata, rispetto a quella di altri creditori in sede concorsuale, in quanto gli interessi pubblici che giustificano la procedura amministrativa, per un verso, in qualche misura, attenuano il rilievo del singolo diritto di credito e, per altro verso, rafforzano però, la prospettiva finale di soddisfazione del credito» nel rispetto di un altro principio cardine in tema di procedure concorsuali, ossia la *par condicio creditorum*.

Con note d'udienza del 20 gennaio 2021, parte ricorrente ha richiamato le difese e domande già spiegate e ha chiesto il passaggio in decisione della causa.



All'udienza del 28 gennaio 2021, il ricorso è stato posto in decisione.

In data 9 giugno 2021, è stata riconvocata la camera di consiglio poiché il Giudice dell'esecuzione della Sezione VI civile presso il Tribunale di Palermo, con ordinanza del 21 aprile 2021 ha ritenuto la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8, disponendo la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale in relazione alla fattispecie concreta oggetto del presente ricorso nrg 293/2020, di cui è fatto richiamo testuale nell'ordinanza medesima; segnatamente, con tale ordinanza, il Tribunale civile di Palermo, previa dichiarazione di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dall'art. 4 della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8, in quel giudizio, nella parte in cui dispone che «per le liquidazioni deficitarie, con decreto del Presidente della Regione si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa», ha chiesto alla Corte costituzionale di pronunciarsi sulla sua conformità rispetto all'117, comma secondo, lett. 1) della Costituzione e ha, pertanto, sospeso il giudizio.

DIRITTO

Le questioni preliminari in rito

Al fine dell'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale posta, sotto il profilo della sua concretezza e non mera ipoteticità, vanno risolte le questioni preliminari introdotte in giudizio su eccezione dell'Amministrazione resistente e dell'avv. Simona Maugeri quale commissario liquidatore nella dichiarata qualità di controinteressato formale e sostanziale.

Innanzitutto, il Collegio ritiene sussistente, nel caso di specie, la giurisdizione amministrativa.

È noto che l'ordinario criterio di riparto della giurisdizione non si basa sulla qualità soggettiva del soggetto che ha adottato l'atto o tenuto il comportamento oggetto di sindacato e nemmeno sulla tipologia di pronuncia, di annullamento o di altro genere, richiesta al giudice, bensì sulla natura della posizione giuridica vantata in giudizio, se di diritto soggettivo o di interesse legittimo tutelabile, quest'ultimo, dinanzi al Giudice amministrativo.

Nel caso di specie, la giurisdizione appartiene al Giudice adito, atteso che nel decidere la sottoposizione dell'impresa controllata a liquidazione coatta amministrativa l'Amministrazione regionale controllante esercita un potere discrezionale, esprimendo una valutazione, al quale si contrappone una posizione di interesse legittimo in capo all'impresa ricorrente.

In tal senso, si sono espresse le sezioni unite della Corte di Cassazione con la sentenza n. 11848 del 30 ottobre 1992, spiegando, riguardo alla posizione delle imprese escluse dal fallimento perché soggette al regime della liquidazione coatta amministrativa, che spetta alla giurisdizione amministrativa la tutela rispetto, sia al decreto ministeriale che ordina la liquidazione stessa, sia ai successivi atti posti in essere dal commissario liquidatore, essendo l'uno e gli altri caratterizzati da contenuto autoritativo e strumentali alla cura di pubblici interessi, così da fondare soltanto situazioni di interesse legittimo, e sopravvenendo soltanto al deposito in cancelleria dello stato passivo la connotazione giurisdizionale del medesimo, che consente le opposizioni e impugnazioni previste dagli artt. 98 e 100 della l. fall.

In tal senso, si è orientato anche il Consiglio di Stato chiarendo che «Nella liquidazione coatta amministrativa quale procedura concorsuale finalizzata alla disgregazione del complesso produttivo di imprese sottoposte a vigilanza governativa, per il loro particolare rilievo economico e sociale, e che si attua secondo i principi, ed in parte, le regole delle procedure concorsuali la prima fase ha natura amministrativa e non giurisdizionale, in quanto le operazioni di verifica dei crediti oltre ad essere affidate ad un soggetto estraneo alla giurisdizione, il commissario liquidatore, prescindono dalla necessità di domande di parte (destinate ad assolvere, se proposte, solo ad una funzione collaborativa) e non sono in alcun modo vincolate al contenuto di tali eventuali domande (*ex multis* Cass., sez. un., 26 marzo 2015, n. 6060; Cass., sez. un., 13 novembre 1997, n. 11216). Sono quindi attratti alla giurisdizione amministrativa gli atti che decretano la messa in liquidazione e autorizzano la vendita dei beni (Cons. Stato, Sez. VI, 17 marzo 2009, n. 1585), quelli che dispongono la nomina dei commissari liquidatori (Cons. Stato, Sez. VI, 1° ottobre 2002, n. 5107), nonché gli atti e i comportamenti pubblicistici posti in essere dai commissari liquidatori connotati dalla spendila di discrezionalità amministrativa e posti in essere nell'esercizio di poteri conferiti.



7.2. Il deposito dello stato passivo in cancelleria (avente funzione di pubblicità notizia) segna invece il momento a partire dal quale le operazioni di verifica dei crediti si inscrivono nel circuito giurisdizionale ordinario, in quanto suscettibili delle opposizioni ed impugnazioni previste dall'art. 98 della legge fallimentare (espressamente richiamato dall'art. 209 della legge fallimentare)» (Consiglio di Stato, VI, 20 luglio 2018, n. 4406).

Poiché oggetto di impugnazione è il decreto del Presidente della Regione siciliana del 2 gennaio 2020, con il quale l'Ente acquedotti siciliani è stato posto in liquidazione coatta amministrativa, nonché la conseguenziale nomina del relativo commissario liquidatore, questo Giudice non dubita della sussistenza della propria giurisdizione.

Parimenti infondata l'asserita violazione dell'art. 41, comma 2, c.p.a., sotto il profilo dell'ecceputa disintegrità del contraddittorio.

In primo luogo, è corretta l'avvenuta notificazione del ricorso nei confronti dell'Ente acquedotti siciliani in liquidazione coatta amministrativa, in persona del suo commissario liquidatore avv. Simona Maugeri; in secondo luogo, non pare che possa residuare in capo al predetto commissario alcun altro interesse a stare in giudizio basato su una posizione giuridica distinta o ulteriore.

Quanto all'ecceputa disintegrità del contraddittorio a causa dell'omessa notifica agli altri presunti creditori, è sufficiente osservare, innanzitutto, che il ricorso è stato notificato all'EAS quale controinteressato e che, in atto, non risulta che alcuno di essi sia stato ammesso alla procedura di liquidazione coatta amministrativa; tali soggetti, pertanto, rientrano nella fattispecie del c.d. «controinteressato successivo», ossia colui che potrà acquisire un interesse qualificato e differenziato solo a seguito del riconoscimento del credito vantato, allo stato ancora *in itinere*, potendosi successivamente disporre l'integrazione del contraddittorio ai sensi e per gli effetti degli artt. 27 e 49, c.p.a.

Va disattesa anche l'eccezione d'inammissibilità del ricorso formulata dall'Avvocatura distrettuale dello Stato per nullità/inesistenza della *vocatio* della Presidenza della Regione siciliana: in disparte, infatti, l'avvenuta costituzione in giudizio dell'Avvocatura erariale per il predetto ramo dell'Amministrazione (Presidenza della Regione), è fuor di dubbio che parte ricorrente abbia chiaramente identificato i legittimati passivi del rapporto controverso rispettivamente nella Presidenza della Regione siciliana e nell'Assessorato all'economia (contestualmente intimato e costituito sempre con il patrocinio dell'Avvocatura erariale), così corroborandosi la prospettazione di parte per cui nel caso in esame il Presidente della Regione siciliana sia stato individuato quale ramo della P.A e non nella qualità di legale rappresentante dell'intera amministrazione regionale.

Infine, il Collegio ritiene il ricorso ammissibile anche sotto il profilo della sussistenza dell'interesse all'impugnazione del provvedimento di sottoposizione alla procedura di liquidazione coatta amministrativa, nella misura in cui quest'ultimo incide sulla posizione creditoria dell'impresa ricorrente, determinandone una lesione concreta, immediata e di carattere attuale, poiché:

sospende il corso degli interessi del credito (art. 55, L.F.);

comporta rilevanti effetti sulla tutela giurisdizionale del credito (art. 43 e 51, L.F.);

determina l'impossibilità di dare attuazione alle ordinanze di assegnazione già ottenute;

determinerà la concorrenza degli altri creditori chirografari sui crediti di EAS nei confronti della Regione, oggetto di assegnazione in suo favore esclusivo.

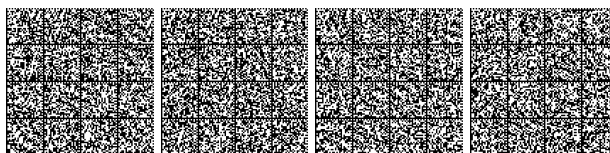
Accertata la ritualità del ricorso, può procedersi all'esposizione delle ragioni per le quali questo TAR ritiene rilevante ai fini del decidere e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla ricorrente relativamente all'art. 4 della l.r. n. 8 del 2017.

1. Sull'applicabilità alla fattispecie dedotta in giudizio della norma invocata dall'Amministrazione regionale nei provvedimenti impugnati e sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale sottoposta al vaglio del Collegio.

Per quanto concerne la rilevanza, precisato che il collegio non ravvisa i presupposti per un'interpretazione costituzionalmente orientata, deve osservarsi che la ricorrente ha dedotto un unico motivo che ha ad oggetto proprio la questione di legittimità, che ha, pertanto, carattere determinante ai fini della definizione del giudizio.

La pretesa sostanziale azionata nel presente giudizio e l'esito di quest'ultimo a favore di una delle due parti in lite, è, in particolare, condizionata dall'annullamento del decreto del Presidente della Regione siciliana del 2 gennaio 2020 adottato proprio in forza dell'art. 4, comma 1, della legge regionale 9 maggio 2017 n. 8, secondo cui «in armonia con i principi e i criteri stabiliti dall'articolo 15 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 e successive modifiche e integrazioni, per gli enti soppressi emessi in liquidazione la Regione non risponde delle passività eccedenti l'attivo della singola liquidazione. Per le liquidazioni deficitarie, con decreto del Presidente della Regione si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa...»; ne consegue che il potere esercitato da parte del Presidente della Regione si fonda essenzialmente sulla norma della cui legittimità questo giudice dubita.

L'apertura della procedura di liquidazione coatta amministrativa dell'Ente acquedotti siciliani, avvenuta con decreto del Presidente della Regione siciliana del 2 gennaio 2020, in applicazione dell'art. 4 della legge Regione Sicilia n. 8/2017, invero, è suscettibile di produrre gli effetti di cui all'art. 201 della legge fallimentare, che richiama l'art. 51



della stessa legge, ai sensi del quale «salvo diversa disposizione della legge, dal giorno della dichiarazione di fallimento nessuna azione individuale esecutiva o cautelare, anche per crediti maturati durante il fallimento, può essere iniziata o proseguita sui beni compresi nel fallimento».

Il principio di improseguibilità delle azioni esecutive individuali una volta che sia stata avviata una procedura esecutiva concorsuale, pacificamente statuito dalla giurisprudenza con riferimento alla liquidazione coatta amministrativa di enti di diritto privato, è stato costantemente affermato anche in ordine alle ipotesi di liquidazione coatta amministrativa di enti di diritto pubblico.

L'art. 9, comma 1-ter del d.l. n. 63/2002, convertito in legge 15 giugno 2002, n. 112, infatti, nel prevedere espressamente la possibilità, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, di sottoporre gli enti pubblici alla procedura di liquidazione coatta amministrativa, non introduce a tale riguardo alcuna norma specifica, sicché deve ritenersi che debbano trovare applicazione le regole comuni dettate dal R.D. n. 267/1942, e, in particolare, per quanto qui rileva, gli articoli 51 e 201.

La giurisprudenza, sia di legittimità che di merito, ha, infatti, sempre affermato che «con riguardo alla liquidazione degli enti di diritto pubblico soppressi, le disposizioni degli art. 8 e 9, legge 4 dicembre 1956, n. 1404 (contemplanti la formazione in via amministrativa — previa istanza dei creditori interessati — di un elenco delle posizioni debitorie) non interferiscono sulla proponibilità in sede giudiziaria delle domande con cui i creditori chiedano il riconoscimento ed il pagamento delle loro spettanze, atteso che gli adempimenti in dette norme previsti si inseriscono in una procedura amministrativa finalizzata al sollecito soddisfacimento delle pendenze degli enti soppressi, cui non sono estensibili i principi che regolano il fallimento e le altre procedure concorsuali; compreso il divieto di azioni individuali dei creditori, salva restando l'operatività di tali principi quando, in presenza di situazioni deficitarie degli enti soppressi, si apra la liquidazione coatta amministrativa» (Cass. civ., sez. I, 12 aprile 1996, n. 3475; Cass. civ., sez. I, 11 giugno 1992, n. 7174; Cass. civ., sez. lav., 30 gennaio 1989, n. 561; Cass. civ., sez. lav., 4 marzo 1988., n. 2285).

Ne consegue la rilevanza dell'accertamento della legittimità costituzionale della disposizione regionale censurata ai fini della definizione del presente processo.

2. Sulla non manifesta infondatezza della questione.

L'Ente acquedotti siciliani, istituito con legge 19 gennaio 1942, n. 24, perseguendo scopi di utilità pubblica generale e non fini di lucro tanto nel settore della costruzione e sistemazione di nuovi acquedotti ed altre opere igieniche connesse quanto nel settore della gestione e manutenzione di impianti già realizzati, ha natura di ente pubblico non economico (*cf.* Cassazione civile, Sez. Unite, 26 gennaio 2000, n. 5).

L'art. 1 della Legge Regionale Siciliana n. 9 del 31 maggio 2004 ha disposto che a seguito della costituzione della società mista «Sicilacque S.p.a.», in attuazione dell'articolo 23 della legge regionale 27 aprile 1999, n. 10, e successive modifiche ed integrazioni, a decorrere dal 1° settembre 2004, l'Ente acquedotti siciliani (EAS) è posto in liquidazione.

Con l'impugnato D.P.R.S. n. 1 del 2 gennaio 2020, in attuazione delle disposizioni in materia di enti in liquidazione di cui all'art. 4, comma 1, della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8, ed in esecuzione della Deliberazione di Giunta n. 145 del 24 aprile 2019, l'Ente acquedotti siciliani in liquidazione è stato posto in liquidazione coatta amministrativa.

Il sopra menzionato art. 4 della legge regionale n. 8/2017 dispone che «... per gli enti soppressi e messi in liquidazione la Regione non risponde delle passività eccedenti l'attivo della singola liquidazione. Per le liquidazioni deficitarie, con decreto del Presidente della Regione si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa...».

Orbene, la suddetta disposizione normativa regionale si pone, nella parte in cui prevede la possibilità di far luogo alla liquidazione coatta amministrativa tramite decreto del Presidente della Regione, in non rimediabile contrasto con l'art. 117, comma secondo, lett. 1), Costituzione, che riserva espressamente alla potestà esclusiva dello Stato la legislazione in materia di «giurisdizione e norme processuali» e di «ordinamento civile».

In tal senso si è espressa la Corte costituzionale nella sentenza n. 25 del 6 febbraio 2007, specificando, nell'ambito di un giudizio relativo a fattispecie analoga a quella esaminata, con riguardo alle USL operanti nella regione Puglia, che ai fini della soluzione della questione di competenza disciplinata dall'art. 117, comma secondo e terzo, Costituzione, è rilevante la concreta disciplina — in sé considerata — posta in essere dalla norma; ha, quindi, ritenuto che «disponendo che certi enti sono sottoposti alla procedura di liquidazione coatta amministrativa, la legge regionale assegna (tra l'altro) alle situazioni soggettive di coloro che hanno avuto rapporti con quegli enti un regime, sostanziale e processuale, peculiare rispetto a quello (ordinario, previsto dal codice civile e da quello di procedura civile) altrimenti applicabile: sicché, quando l'art. 2 della legge fallimentare prevede che a determinare le imprese assoggettabili a tale procedura concorsuale sia la «legge», tale espressione non può che essere intesa nel senso di legge idonea ad incidere — perché emanata da chi ha la relativa potestà — sul regime, sostanziale e processuale, delle situazioni soggettive coinvolte nella procedura. La circostanza che la liquidazione coatta amministrativa abbia natura amministrativa non rileva sotto alcun profilo, dal momento che fin dalla sua apertura tale procedura amministrativa comporta rilevanti effetti sulla tutela



giurisdizionale dei crediti ed effetti, altresì, di diritto sostanziale (artt. 55 e seguenti della legge fallimentare): sicché è in relazione all'idoneità a produrre tali effetti — di natura sostanziale e processuale — che va determinata la spettanza della potestà legislativa ai sensi dell'art. 117 Costituzione e va, conseguentemente, negata quella della Regione».

Ne consegue che la legge, a cui fa rinvio l'art. 2 del R.D. n. 267/1942 — ai sensi del quale «la legge determina le imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa, i casi per le quali la liquidazione coatta amministrativa può essere disposta, e l'autorità competente a disporla» — non può che essere quella statale, in considerazione della estrema rilevanza degli effetti sostanziali e processuali, che si ricollegano alla sottoposizione di un ente alla liquidazione coatta amministrativa.

Invero, l'autonomia speciale, di cui gode la Regione Sicilia in forza dello Statuto approvato con R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455 e convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, non osta all'applicazione di tali principi anche alla legislazione siciliana.

Sebbene la legge regionale n. 8/2017 intervenga nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti regionali», di competenza esclusiva della Regione ai sensi dell'art. 14, lett. p) dello Statuto speciale di autonomia, ciò non esclude, comunque, che la disciplina in esame incida significativamente sulla materia della giurisdizione e dell'ordinamento civile: infatti, ai fini della sussunzione di una fattispecie nell'alveo di una determinata materia, è necessario considerare, non già il generico ambito in cui il legislatore si propone di operare, bensì, più correttamente, la concreta disciplina determinata dalle disposizioni controverse.

Per tali ragioni, va sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge Regione siciliana n. 8/2017, nella parte in cui dispone che «per le liquidazioni deficitarie, con decreto del Presidente della Regione si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa», per violazione dell'art. 117, comma secondo, lett. 1) della Costituzione, laddove riserva allo Stato la potestà legislativa in materia di «giurisdizione e norme processuali» e di «ordinamento civile» a presidio e garanzia di eguaglianza nell'intero territorio nazionale.

Il processo deve, pertanto, essere sospeso, con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per ogni conseguente statuizione.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Sezione Prima) non definitivamente pronunciando:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Sicilia 9 maggio 2017, n. 8 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera 1), della Costituzione;

sospende il presente giudizio ai sensi dell'art. 79, primo comma, cod. proc. amm.;

ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per il competente controllo di legittimità sulla questione sollevata;

rinvia ogni definitiva statuizione nel merito e in rito del ricorso nonché sulle spese di lite, all'esito del promosso giudizio di legittimità costituzionale, ai sensi degli artt. 79 e 80, c.p.a.

Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e comunicata al Presidente della Regione siciliana e alla Presidenza dell'Assemblea regionale siciliana.

Così deciso in Palermo nelle camere di consiglio dei giorni 28 gennaio 2021 e 9 giugno 2021, tenutesi da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 25, comma 2, d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con legge 18 dicembre 2020, n. 176, con l'intervento dei magistrati:

Aurora Lento, Presidente FF;

Anna Pignataro, consigliere, estensore;

Sebastiano Zafarana, consigliere.

Il Presidente: LENTO

L'Estensore: PIGNATARO



N. 8

*Ordinanza del 5 novembre del Tribunale di Torino nel procedimento civile
promosso da Melone Gianmaria c/Vivibanca S.p.a.*

- Banche e istituti di credito - Contratti bancari - Credito al consumo - Rimborso anticipato - Sostituzione dell'art. 125-sexies del d.lgs. n. 385 del 1993 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia) - Previsione che riconosce al consumatore, in caso di rimborso anticipato, il diritto alla riduzione, in misura proporzionale alla vita residua del contratto, degli interessi e di tutti i costi compresi nel costo totale del credito, escluse le imposte - Ambito di applicazione temporale - Previsione che alle estinzioni anticipate dei contratti sottoscritti prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 73 del 2021 continuano ad applicarsi le disposizioni dell'art. 125-sexies del testo unico bancario e le norme secondarie contenute nelle disposizioni di trasparenza e di vigilanza della Banca d'Italia vigenti alla data della sottoscrizione dei contratti - Limitazione dell'efficacia dell'art. 125-sexies del testo unico bancario, come sostituito dall'art. 11-octies, comma 1, lettera c), del decreto-legge n. 73 del 2021, ai contratti sottoscritti successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del medesimo decreto-legge.**
- Decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106, art. 11-octies, comma 2.

TRIBUNALE ORDINARIO DI TORINO

SEZIONE PRIMA CIVILE

Nella causa R.G. 8797/2021 tra

Melone Gianmaria, nato a Milano il 28 marzo 1958 (codice fiscale MLNGMR58C28F205E), ai fini della presente procedura rappresentato e difeso per procura unita al ricorso dall'avv. Massimo De Vincenzo del Foro di Milano;

Vivibanca S.p.a. (codice fiscale e partita I.V.A. n. 04255700654, con sede in Torino, via Giolitti n. 15, ai fini della presente procedura rappresentata e difesa per procura unita alla comparsa di risposta dagli avv. Marco Pesenti ed Edoardo Natale per procura ed elettivamente domiciliata presso il loro studio in Torino, corso Francia n. 25.

ORDINANZA DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO

DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALALE

Il giudice, sciogliendo la riserva che precede, osserva quanto segue.

1. Fatti rilevanti.

I seguenti dati di fatto, rilevanti in causa, sono non controversi o provati per documenti.

L'attore ha sottoscritto con TerFinance (oggi Vivibanca) un contratto di prestito personale contro cessione del quinto dello stipendio, n. 27899, in data 16 ottobre 2014, con decorrenza dicembre 2014 e durata fino a novembre 2024, con n. 120 rate mensili ciascuna di euro 264,00 (doc. 1 att.)

Il contratto è stato estinto anticipatamente dal consumatore dopo il pagamento della rata di maggio 2019, con il rimborso integrale in unica soluzione del debito residuo. Nel conteggio di estinzione (doc. 2 att.), l'intermediario ha addebitato la commissione di estinzione anticipata, e ciò non forma oggetto di causa, e stornato gli interessi scalari sul debito residuo e le commissioni di gestione.

Dopo l'estinzione anticipata, l'attore ha proposto reclamo in data 18 ottobre 2019 (doc. 4 att.), contestando che il calcolo fatto al momento dell'estinzione anticipata non rispettava il criterio *pro rata temporis* applicato dall'Arbitro Bancario Finanziario e, in ogni caso, chiedendo applicarsi la sentenza Lexitor della Corte di giustizia dell'Unione europea (11 settembre 2019, c-383/18), che richiede di calcolare il diritto alla riduzione spettante al consumatore, in caso di estinzione anticipata, sul costo totale del credito, compresi dunque gli oneri anteriori alla conclusione del contratto (*Upfront*), che la banca non aveva tenuto in considerazione.



A seguito del riscontro negativo al reclamo (doc. 5 att.), l'attore ha presentato ricorso all'ABF in data 24 gennaio 2020, riproponendo le stesse richieste. In data 17 marzo 2020 l'intermediario ha volontariamente versato al ricorrente un assegno integrativo, a titolo di parziale rimborso, ma ha resistito per il resto alla pretesa, contestando la diretta applicabilità all'ordinamento interno della Direttiva, come interpretata dalla sentenza Lexitor della Corte, in quanto priva di efficacia orizzontale (i.e. nei rapporti tra privati).

Il Collegio ABF di Milano, preso atto del versamento parziale, ha accolto parzialmente il ricorso, con decisione in data 5 giugno 2020 (doc. 7), attenendosi ai criteri della sentenza Lexitor, come recepiti dalla decisione del Collegio di coordinamento dell'Arbitro Bancario Finanziario del 17 dicembre 2019, n. 26525 (doc. 8 att.).

L'intermediario, tuttavia, ha rifiutato di dare volontaria esecuzione alla decisione dell'ABF, dandone comunicazione al ricorrente e alla segreteria dell'Arbitro Bancario, con comunicazione a mezzo Pec in data 7 luglio 2020 (doc. 9 att.).

L'attore ha adito questo Tribunale con ricorso *ex art. 702-bis* del codice di procedura civile, chiedendo la liquidazione delle maggiori somme dovutegli in applicazione della sentenza Lexitor, mentre il finanziatore s'è costituito in giudizio. Nel corso del giudizio, è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* la legge 23 luglio 2021, n. 106, che ha convertito con emendamenti il decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 e che, in particolare, all'art. 11-*octies*, ha regolato la materia oggetto del presente giudizio. A verbale di udienza del 14 settembre 2021, il giudice ha invitato le parti alla discussione della lite, anche sotto il profilo dello *Ius superveniens* e segnalato la questione di legittimità costituzionale della nuova normativa per violazione dell'art. 11 della Costituzione.

2. Profilo sintetico della questione.

Secondo la normativa dell'Unione europea relativa ai contratti di credito ai consumatori, in particolare la seconda Direttiva 23 agosto 2008, n. 2008/48/CE relativa ai contratti di credito ai consumatori (d'ora in avanti anche la «Direttiva»), «il consumatore ha il diritto di adempiere in qualsiasi momento, in tutto o in parte, agli obblighi che gli derivano dal contratto di credito. In tal caso, egli ha diritto ad una riduzione del costo totale del credito, che comprende gli interessi e i costi dovuti per la restante durata del contratto» (art. 16, par. 1).

La seconda Direttiva è stata recepita con il decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141, che ha modificato in *parte qua* il testo unico bancario (decreto del Presidente della Repubblica 1° settembre 1993, n. 385), dove il diritto del consumatore a estinguere anticipatamente il contratto è disciplinato dall'art. 125-*sexies* (comma 1), formulato in termini quasi identici all'art. 16, par. 1, Direttiva: «il consumatore può rimborsare anticipatamente in qualsiasi momento, in tutto o in parte, l'importo dovuto al finanziatore. In tale caso il consumatore ha diritto a una riduzione del costo totale del credito, pari all'importo degli interessi e dei costi dovuti per la vita residua del contratto».

La controversia all'odierno esame verte sulla misura del diritto alla riduzione. Il motore della controversia consiste non tanto nell'unica differenza tra le due disposizioni («comprende gli interessi e i costi dovuti ecc.»; «pari all'importo degli interessi e dei costi dovuti ecc.»), che è obiettivamente modesta, ma nello spostamento dell'enfasi dai «costi dovuti per la vita residua del contratto» al «costo totale del credito», che si è verificato a seguito della nota sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (dell'11 settembre 2019, C-383/18, Lexitor).

Il principio espresso dalla Lexitor è più favorevole al consumatore, perché considera ai fini del calcolo della misura della riduzione, da operarsi in proporzione (*pro rata temporis*) alla durata residua del contratto, il costo totale del credito, compresi i costi anteriori alla sottoscrizione del contratto e indipendenti dalla durata del contratto (c.d. oneri *Upfront*, ad es. istruttoria, provvigioni di agenzia ecc.), anziché la sola frazione dei costi dipendenti dalla durata del contratto (c.d. oneri *Recurring*) non maturata al momento del rimborso anticipato del capitale [paragrafo 3.3.]

Il diritto applicato in Italia, e anche in altri ordinamenti, fino a Lexitor, prevedeva tuttavia, non soltanto sul piano legislativo, quanto anche della normazione secondaria emanata da Banca d'Italia, degli orientamenti e comunicazioni espresse da quest'ultima autorità ecc., la ripetibilità dei soli oneri *Recurring* non maturati al momento del rimborso del capitale: pertanto s'è trovato in latente conflitto con la sentenza Lexitor e, mediatamente, con lo stesso art. 16, par. 1, Direttiva [paragrafo 3.1. e 3.2.].

Dopo Lexitor, parte significativa della giurisprudenza - a partire dall'autorevole precedente del Collegio di coordinamento dell'ABF dell'11 dicembre 2019 -, alla luce del dovere di «leale cooperazione» e dell'obbligo delle autorità degli stati membri di interpretare le norme di diritto interno in modo conforme alla Direttiva, nei limiti delle possibilità offerte dagli ordinari mezzi interpretativi, ha applicato il principio di diritto espresso dalla Corte di giustizia, ritenendolo non manifestamente incompatibile con il testo dell'art. 125-*sexies*, comma 1 del TUB che, a sua volta, riproduceva senza apprezzabili scostamenti la corrispondente previsione della Direttiva, su cui era caduta l'interpretazione della Corte di giustizia [paragrafo 3.4. e 3.5.].



Alla sentenza, il legislatore italiano ha reagito con un emendamento contenuto nella legge di conversione (legge 23 luglio 2021, n. 106) del decreto-legge Sostegni-bis (decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73), recependo il principio espresso dalla sentenza Lexitor - la ripetibilità *pro rata temporis* del costo totale del credito -, limitandone però l'efficacia nel tempo ai soli contratti successivi all'entrata in vigore della legge (25 luglio 2021) e mantenendo al contempo fermo lo *status quo ante* - e quindi la ripetibilità dei soli costi *Recurring* non maturati - per i contratti anteriori al 25 luglio 2021 [paragrafo 3.6].

Il mantenimento dello *status quo ante* ha l'evidente funzione di salvaguardare il legittimo affidamento degli intermediari finanziari e dei professionisti operanti nel settore (agenti, mediatori creditizi), conseguente agli orientamenti espressi dall'Autorità di vigilanza, alla diffusione di regole analoghe in altri Paesi membri dell'Unione, alla mancanza di procedure di infrazione, aperte dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia o di altro stato membro, per inesatta o incompleta trasposizione del diritto del consumatore alla riduzione del costo del credito [paragrafo 3.6].

In disparte ogni valutazione politica sulla razionalità e ragionevolezza di una gestione ordinata della transizione, evitando un passaggio brusco da un principio (intangibilità degli oneri *Upfront*) al suo opposto (ripetibilità *pro-rata* anche degli oneri *Upfront*), non soltanto in funzione dei diritti del consumatore nei confronti dell'intermediario, ma anche ad es. dell'intermediario nei confronti della propria rete distributiva e non pare un caso che altri Stati membri abbiano adottato un regime intertemporale per limitare la retroattività degli effetti di Lexitor [paragrafo 3.6] -, si deve dubitare che uno stato membro abbia il potere discrezionale di modulare unilateralmente nel tempo l'efficacia di una Direttiva o, in termini equivalenti, di una sentenza della Corte di giustizia UE che interpreta una Direttiva, fuori dalle facoltà concesse dalla Direttiva o dalla sentenza stessa o di un nuovo negoziato *post factum* in sede europea.

In particolare, le decisioni della Corte di giustizia su questioni pregiudiziali interpretative hanno normalmente efficacia retroattiva, limitandosi a dichiarare il significato della disposizione interpretata, e appartiene alla sola Corte, che provvede con valutazione caso per caso, la facoltà di limitare nel tempo l'efficacia dell'interpretazione che essa fornisce. Secondo una massima giurisprudenziale ripetuta, la Corte di giustizia potrebbe esercitare questo potere soltanto con la stessa pronuncia con cui rende l'interpretazione. In ogni caso, è evidente che la Corte di giustizia UE non ha limitato l'efficacia nel tempo dei principi di Lexitor con la sentenza stessa e nemmeno in seguito [paragrafo 3.9.]

Pertanto, la disposizione di legge qui impugnata (art. 11-*octies*, comma 2 del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73) toglie al consumatore il diritto attribuitogli dall'art. 125-*sexies*, comma 1 TUB (nel testo originario), interpretato in conformità alle fonti europee e radicalizza il conflitto tra ordinamento italiano e diritto UE già esistente, in forma latente, all'indomani della Lexitor. Per questo motivo, la disposizione appare censurabile sotto il profilo della legittimità costituzionale perché in violazione degli articoli 11 e 117 primo comma della Costituzione, integrati dall'art. 16, par. 1, Direttiva n. 2008/48/CE, nell'interpretazione della Corte di giustizia [paragrafo 3.6].

Il promovimento della questione di legittimità costituzionale in via incidentale non è eludibile, nonostante contrarie opinioni giurisprudenziali. In primo luogo, la disposizione impugnata non presenta margini, che ne consentano l'interpretazione in conformità a Lexitor, e il dovere di leale cooperazione previsto dal Trattato sull'Unione europea non si spinge fino al punto da imporre al giudice di uno stato membro un'interpretazione non consentita dagli strumenti ermeneutici del suo diritto interno, né manifestamente *contra legem* [paragrafo 3.7. e 3.8]. In secondo luogo, non è possibile la risoluzione dell'antinomia, mediante la non applicazione dell'art. 11-*octies*, comma 2, decreto-legge n. 73/2021 e l'applicazione in sua vece dell'art. 16, par. 1, Direttiva, come interpretato dalla Corte di giustizia, poiché la Direttiva, regolando un rapporto esclusivamente *inter-privato*, non ha efficacia diretta, che è *condicio sine qua* non affinché il giudice di uno stato membro possa disapplicare il diritto interno [paragrafo 3.8].

In conclusione, gli atti devono essere rimessi alla Corte costituzionale, per violazione delle norme parametro sopra citate, affinché dichiari l'illegittimità dell'art. 11-*octies*, secondo comma, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (convertito in legge 23 luglio 2021, n. 106), nelle parti in cui prevede che «alle estinzioni anticipate dei contratti sottoscritti prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto continuano ad applicarsi le disposizioni dell'art. 125-*sexies* del testo unico di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993 e le norme secondarie contenute nelle disposizioni di trasparenza e di vigilanza della Banca d'Italia vigenti alla data della sottoscrizione dei contratti» e limita ai contratti sottoscritti successivamente all'entrata in vigore della legge il principio, espresso nell'art. 16, par. 1 della Direttiva n. 2008/48/CE, come interpretata dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in data 11 settembre 2019 C-383/18, che «il consumatore che rimborsa anticipatamente, in tutto o in parte, l'importo dovuto al finanziatore ha diritto alla riduzione, in misura proporzionale alla vita residua del contratto, degli interessi e di tutti i costi compresi nel costo totale del credito, escluse le imposte» [paragrafo 3.10].



La questione è evidentemente rilevante ai fini della decisione, poiché il contratto oggetto di causa è stato concluso nella vigenza della Direttiva n. 2008/48/CE, ma anteriormente al 25 luglio 2021, ed estinto anticipatamente dal consumatore con rimborso integrale del capitale. Dall'accoglimento della presente questione dipende quindi l'esistenza del diritto alla ripetibilità *pro rata temporis* degli oneri *Upfront*, che è oggetto della domanda [paragrafo 3.10.].

3. Analisi della questione.

3.1. La misura del diritto alla riduzione, per il caso di rimborso anticipato, è stata oggetto della normazione secondaria di Banca d'Italia, destinata agli intermediari bancari e finanziari, a partire dalle «Disposizioni di trasparenza dei servizi bancari e finanziari. Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti» del 29 luglio 2009, e in particolare dalla revisione del 9 febbraio 2011. Secondo tali disposizioni, «nei contratti di credito con cessione del quinto dello stipendio o della pensione e nelle fattispecie assimilate, le modalità di calcolo della riduzione del costo totale del credito a cui il consumatore ha diritto in caso di estinzione anticipata includono l'indicazione degli oneri che maturano nel corso del rapporto e che devono quindi essere restituiti per la parte non maturata, dal finanziatore o da terzi, al consumatore, se questi li ha corrisposti anticipatamente al finanziatore» (Sezione VII, Credito ai consumatori, paragrafo 5.2.1, in nota). Una previsione analoga si legge in sezione XI, requisiti organizzativi, paragrafo 2 in nota. «L'indicazione degli oneri che maturano nel corso del rapporto e che devono quindi essere restituiti per la parte non maturata» implica evidentemente l'esistenza di oneri irripetibili, perché relativi ad attività anteriori alla sottoscrizione del contratto, e di oneri astrattamente ripetibili, ma di cui non sussistono le condizioni per lo sgravio, perché già maturati alla data del rimborso anticipato.

L'interpretazione di Banca d'Italia può essere elaborata in questi termini. Oggetto del diritto alla riduzione sono interessi e costi non ancora maturati alla data dell'estinzione anticipata. Gli interessi maturano giorno per giorno, come frutti del capitale concesso in godimento e cessano di prodursi con il rimborso anticipato. Gli altri oneri e costi consistono nel riaddebito al consumatore di una spesa fatta dall'intermediario per suo conto o nella remunerazione di un'attività propria dell'intermediario. La maturazione coincide, in tal caso, con il compimento della prestazione remunerata, sia essa funzionale alla conclusione del contratto (istruttoria, mediazione creditizia ecc.) o alla sua esecuzione (elaborazioni e comunicazioni in corso di contratto, prestazione della copertura assicurativa ecc.). Le spese che riguardano attività fatte prima del contratto non possono, pertanto, essere mai rimborsate (ad es. spese di istruttoria, perizia, compenso del mediatore creditizio o dell'agente), mentre quelle che dipendono dall'esecuzione sono oggetto di sgravio, o di rimborso se anticipate, se la prestazione non ha avuto luogo in conseguenza dell'estinzione anticipata.

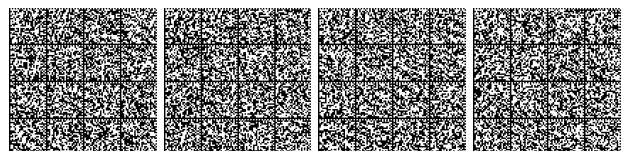
L'art. 125-*sexies* TUB (ex decreto legislativo 141/2010) consente questa lettura, se si riconosce un ruolo centrale agli «interessi e costi dovuti». Considerando che l'interesse è «dovuto» dal tempo della maturazione o scadenza (cfr. art. 1283 del codice civile) e che gli altri oneri egualmente possono ritenersi «dovuti» quando sono verificate le condizioni per la loro esigibilità e che la riduzione deve misurarsi sui costi «dovuti per la vita residua del contratto» è evidente che i costi anteriori all'estinzione del contratto sono irripetibili.

Al di là della pura sistemazione concettuale, l'irripetibilità di una parte del costo totale del credito è anche coerente con un principio di diritto civile, ossia che lo scioglimento anticipato del contratto, per recesso libero di una delle parti, non dovrebbe normalmente pregiudicare i diritti già acquisiti, nel corso dell'esecuzione anteriore al recesso [cfr. art. 1373, comma 2 del codice civile] e tanto meno quelli anteriori al contratto stesso.

3.2. La linearità della distinzione tra oneri *Upfront* e *Recurring* non ha impedito agli intermediari prassi commerciali scorrette, stigmatizzate negli orientamenti di vigilanza di Banca d'Italia, quali il caricamento in misura rilevante della quota delle commissioni *Upfront*, una ripartizione delle commissioni tra quota *Upfront* e *Recurring*, sovente non supportata da una dettagliata analisi dei costi e caratterizzata da uno sbilanciamento nei confronti della prima, la distinzione poco chiara, nell'ambito degli oneri posti a carico del cliente, tra componenti di costo dovute all'intermediario e componenti di costo dovute alla rete distributiva, la duplicazione di commissioni a fronte di una medesima attività, l'ambiguità nel discriminare tra costi *Upfront* e *Recurring*, con conseguente ingiustificato innalzamento del livello complessivo dei costi e sottovalutazione degli importi oggetto di restituzione in caso di rimborso anticipato del capitale.

Pur stigmatizzando le prassi scorrette e valorizzando come buona pratica di mercato gli schemi tariffari che incorporano nel tasso annuo nominale la gran parte degli oneri connessi con il finanziamento contro cessione del quinto dello stipendio, poiché ciò riduce la quota degli oneri irripetibili ed evita l'innalzamento dei costi per il caso di rimborso anticipato, Banca d'Italia ha continuato a muoversi all'interno della divisione tra oneri *Upfront* e *Recurring*, senza negarne mai la validità in linea di principio.

Lo stato consolidato della giurisprudenza italiana al momento dell'uscita della sentenza *Lexitor* della Corte di giustizia dell'Unione europea (dell'11 settembre 2019, C-383/18) era dunque il seguente, ben riassunto nel primo autorevole precedente successivo, la decisione del Collegio di coordinamento dell'Arbitro Bancario Finanziario in data 11 dicembre 2019, n. 26525, dove riemergono alcune delle prassi scorrette censurate dalla Vigilanza di Banca d'Italia: "1) «nella formulazione



dei contratti, gli intermediari sono tenuti ad esporre in modo chiaro e agevolmente comprensibile quali oneri e costi siano imputabili a prestazioni concernenti la fase delle trattative e della formazione del contratto (costi *up front*, non ripetibili) e quali oneri e costi maturino nel corso dell'intero svolgimento del rapporto negoziale (costi *Recurring* rimborsabili *pro quota*); 2) in assenza di una chiara ripartizione nel contratto tra costi *up front* e *Recurring* anche in applicazione dell'art. 1370 del codice civile e, più in particolare, dell'art. 35, comma 2, decreto legislativo n. 206 del 2005 [codice del consumo] (secondo cui, in caso di dubbio sull'interpretazione di una clausola prevale quella più favorevole al consumatore) l'intero importo di ciascuna delle suddette voci deve essere preso in considerazione al fine della individuazione della quota parte da rimborsare; 3) l'importo da rimborsare deve essere determinato, com'è noto, secondo un criterio proporzionale, tale per cui l'importo di ciascuna delle suddette voci viene moltiplicato per la percentuale di finanziamento estinto anticipatamente, risultante (se le rate sono di eguale importo) dal rapporto fra il numero complessivo delle rate e il numero delle rate residue».

3.3. Con la citata sentenza *Lexitor*, la Corte di giustizia ha deciso una pregiudiziale interpretativa, che un tribunale polacco ha sollevato, relativamente all'art. 16 della Direttiva n. 2008/48/CE, di cui il giudice remittente ha offerto due interpretazioni. La prima considera soggetti a riduzione i costi «connessi alla durata del credito. Pertanto, il termine «costi» si riferisce alle spese che l'ente creditizio deve sostenere in relazione al credito concesso [...] dal momento che l'ente creditizio non sosterrà tali spese, il consumatore dovrebbe avere il diritto di farle detrarre dal costo totale del credito». Nella seconda, la «restante durata del contratto» non è un criterio di selezione dei costi ammissibili a riduzione, ma riguarda le modalità di calcolo della riduzione, che deve essere proporzionale alla residua durata.

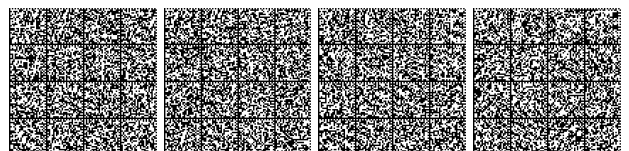
Oltre a queste due interpretazioni, l'Avvocato generale ha preso in esame nelle sue conclusioni (punto 45-46) anche una terza interpretazione, considerando «costi dovuti per la restante durata del contratto» quelli formalmente indicati nel contratto stesso come «dipendenti dalla durata del contratto» oppure «non ancora scaduti al momento del rimborso anticipato».

La Corte di giustizia ha premesso che «un'analisi comparativa delle diverse versioni linguistiche dell'art. 16, paragrafo 1, della Direttiva n. 2008/48 non permette di stabilire la portata esatta della riduzione del costo totale del credito prevista da tale disposizione» (punto 25), atteso che alcune di esse sembrano indicare la «restante durata del contratto» come criterio di calcolo del rimborso e altre, tra cui l'italiana, come criterio di selezione dei costi da rimborsare, quelli «dovuti», cioè di scadenza (o maturazione) successiva al rimborso anticipato. Esclusa la decisività dell'argomento letterale, la Corte ha dato preminenza a un argomento di taglio storico, consistente nel raffronto con l'analoga previsione della prima Direttiva (87/102/CE), che si limitava a richiedere una «equa riduzione», e soprattutto a un argomento di tipo teleologico. Ha quindi argomentato a partire dall'obiettivo della Direttiva, consistente nel «garantire un'elevata protezione del consumatore», in base all'assunto che «il consumatore si trova in una situazione di inferiorità rispetto al professionista per quanto riguarda sia il potere di negoziazione che il livello di informazione (v., in tal senso, sentenza del 21 aprile 2016, *Radlinger e Radlingerova*, C-377/14, EU:C:2016:283, punto 63)» (punto 29).

«Al fine di garantire tale protezione, l'art. 22, paragrafo 3, della Direttiva n. 2008/48 impone agli Stati membri di provvedere affinché le disposizioni da essi adottate per l'attuazione di tale Direttiva non possano essere eluse attraverso particolari formulazioni dei contratti» (punto 30). Pertanto - arrivando al cuore dell'argomentazione - deve darsi un'interpretazione «utile» dell'art. 16, par. 1 nel senso di salvaguardare «l'effettività del diritto del consumatore alla riduzione del costo totale del credito» e al contempo togliere all'intermediario la possibilità di incidere sulla misura del diritto del consumatore, formulando a propria discrezione il contratto o l'offerta economica.

Le esemplificazioni ai punti 31-33 sono coerenti con queste premesse. Non può ammettersi «la presa in considerazione dei soli costi presentati dal soggetto concedente il credito come dipendenti dalla durata del contratto, dato che [...] i costi e la loro ripartizione sono determinati unilateralmente dalla banca e che la fatturazione di costi può includere un certo margine di profitto» (punto 31), né la riduzione dei «soli costi espressamente correlati alla durata del contratto» poiché ciò «comporterebbe il rischio che il consumatore si veda imporre pagamenti non ricorrenti più elevati al momento della conclusione del contratto di credito, poiché il soggetto concedente il credito potrebbe essere tentato di ridurre al minimo i costi dipendenti dalla durata del contratto» (punto 32). Infine, la stessa divisione dei costi in due tipologie distinte, per causa e-o tempo di maturazione, è in grado di pregiudicare l'effettività del diritto del consumatore, visto che «il margine di manovra di cui dispongono gli istituti creditizi nella loro fatturazione e nella loro organizzazione interna rende, in pratica, molto difficile la determinazione, da parte di un consumatore o di un giudice, dei costi oggettivamente correlati alla durata del contratto» (punto 33).

Avendo respinto con questi argomenti la prima e la terza interpretazione, la Corte di giustizia ha accolto la seconda, statuendo che «l'art. 16, paragrafo 1, della Direttiva n. 2008/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, relativa ai contratti di credito ai consumatori e che abroga la Direttiva n. 87/102/CEE del Consiglio, deve essere interpretato nel senso che il diritto del consumatore alla riduzione del costo totale del credito in caso di rimborso anticipato del credito include tutti i costi posti a carico del consumatore».



In quest'interpretazione, tutte le voci di costo - interessi e oneri; oneri anteriori e successivi al contratto; indipendenti e dipendenti dalla durata - devono contribuire alla riduzione. Non è escluso che il diritto interno o il contratto possa prevedere un metodo di calcolo per gli interessi (ad es. la c.d. curva degli interessi) e un altro per gli oneri (ad es. la riduzione lineare *pro rata temporis*) o distinguere secondo tipologie di oneri, ma è certo che la distinzione tra oneri (intrinsecamente) irripetibili e oneri ripetibili in funzione della durata non ha più ragione d'essere. La misura della riduzione non dipende qui dagli oneri sgravati come ripetibili, ma dalla «restante durata» del contratto, secondo un criterio di proporzionalità in senso ampio rispetto alla durata totale.

Lo spostamento di enfasi - dall'individuazione degli oneri ripetibili, perché dipendenti dalla durata, al costo totale del credito in proporzione alla restante durata - toglie all'intermediario la facoltà di «giocare» sulle qualificazioni contrattuali e sulla distribuzione dei costi, all'interno di un'offerta economica invariata, tra interessi, oneri *Upfront e Recurring* al fine di contenere la misura delle restituzioni per il caso di rimborso anticipato. Implicitamente, ma in termini non equivoci, restano colpite anche le pratiche opportunistiche degli intermediari più volte censurate dalla giurisprudenza italiana, come l'ambiguità nella descrizione delle attività e nella classificazione degli oneri a fini dell'applicazione dell'art. 125-*sexies*.

3.4. Al contempo, l'interpretazione della Corte è palesemente incompatibile con gli orientamenti espressi da Banca d'Italia nelle Disposizioni di trasparenza dei servizi bancari e finanziari citate sopra [paragrafo 3.1], poiché l'alternativa si dà in modo secco: o la totalità dei costi del credito o i soli costi dipendenti dalla durata del contratto e non ancora maturati. Ciò non toglie che alcuni costi possano essere per loro natura del tutto estranei a una possibile riduzione - ad es. le imposte che pur rientrano nel perimetro del costo totale del credito (art. 121, comma 1, lettera «e» del *TUB*) - e non esclude che le norme interne o il contratto possano prevedere modalità di riduzione differenti per i costi anteriori e successivi alla stipula del contratto. Al netto di queste riserve, le due interpretazioni non appaiono riconciliabili, poiché esistono certamente spese (diverse dalle imposte) anteriori alla sottoscrizione e indipendenti dalla durata del contratto che sono del tutto irripetibili secondo l'interpretazione di Banca d'Italia e che, invece, dovrebbero concorrere alla riduzione secondo la sentenza *Lexitor*.

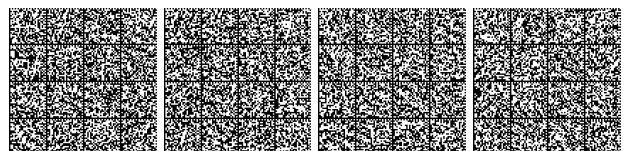
L'evidente conflitto tra le due interpretazioni ha reso necessario alla giurisprudenza interrogarsi, se e quale efficacia riconoscere nell'ordinamento italiano alla sentenza *Lexitor* o, per meglio dire, all'art. 16 della Direttiva, così come interpretato da questa sentenza.

Il valore di precedente non può revocarsi in dubbio, per il solo fatto che la fattispecie sottoposta all'esame della Corte sia venuta a esistenza in altro ordinamento, poiché la sentenza *Lexitor* non riguarda la compatibilità tra la Direttiva n. 2008/48/CE e le norme interne dell'ordinamento del giudice remittente, ma precisamente l'interpretazione dell'art. 16, par. 1 Direttiva in quanto tale. Il regime di parità linguistica vigente all'interno dell'Unione europea comporta che tutte le lingue ufficiali dell'Unione fanno «ugualmente fede», per quanto concerne l'interpretazione sia dei trattati (art. 55, par. 1, Trattato sull'Unione europea) sia del diritto derivato (art. 358 TFUE, che richiama l'art. 55 Trattato sull'Unione europea). La pari dignità delle lingue ufficiali e «la necessità che le direttive dell'Unione vengano interpretate in modo uniforme esclud[ono] che, in caso di dubbio, il testo di una disposizione sia considerato isolatamente, e impon[ono], invece, che esso venga interpretato e applicato alla luce dei testi redatti nelle altre lingue ufficiali [...] Inoltre, in caso di difformità tra le diverse versioni linguistiche di un testo dell'Unione, la disposizione di cui trattasi deve essere intesa in funzione del sistema e della finalità della normativa di cui fa parte» (Corte giustizia UE, 15 aprile 2010, causa C-511/08, punto 51; ivi indicazione di molti altri precedenti conformi).

Pertanto, *Lexitor* riguarda il significato dell'art. 16, par. 1 Direttiva e ha l'ambizione di assorbire e superare in via interpretativa le equivocità e differenze testuali delle diverse versioni ufficiali, non a caso passate in rassegna dalla Corte (punto 25).

Per parte della giurisprudenza di merito (ad es. Tribunale di Napoli 22 novembre 2019 n. 10489; giudice di pace di Roma 28 agosto 2020 n. 13888 entrambe disponibili in Rete) il nuovo principio espresso da *Lexitor* non potrebbe sostituire la tradizionale distinzione tra oneri ripetibili e irripetibili, poiché una Direttiva europea - e per estensione la sentenza che la interpreta - non ha efficacia diretta orizzontale tra privati, avendo come destinatari gli Stati membri e generando nei loro confronti vincoli «per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi» (art. 288 TFUE).

Se è ragionevolmente certo, nel quadro della giurisprudenza della Corte di giustizia, che «anche una disposizione chiara, precisa ed incondizionata di una Direttiva volta a conferire diritti o a imporre obblighi ai privati non può essere applicata come tale nell'ambito di una controversia che ha luogo esclusivamente tra privati» (Corte di giustizia UE 5 ottobre 2004, nelle cause riunite da C-397 a C-403/01, *Pfeiffer et al.* punto 109) e che, pertanto, la Direttiva non può essere fatta valere tra privati come fonte diretta di diritti e obblighi, nondimeno la Direttiva n. 2008/48/CE è stata attuata, è quindi la norma interna a porsi come fonte di diritti e obblighi delle parti e metro di giudizio della validità



delle clausole contrattuali, salvo che il giudice nazionale è tenuto a interpretare la norma interna in modo conforme alla Direttiva, nei limiti delle possibilità offerte dagli ordinari mezzi interpretativi, così da realizzare (o non ostacolare la realizzazione *de*) gli obiettivi della Direttiva.

Nella giurisprudenza della Corte, l'obbligo di interpretazione conforme è un corollario del principio di leale cooperazione e, in particolare, dell'obbligo degli stati membri di «adottare ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione» (art. 4 par. 3 Trattato sull'Unione europea). Destinatari di quest'obbligo sono «tutti gli organi degli stati membri ivi compresi, nell'ambito di loro competenza, quelli giurisdizionali. Ne consegue che nell'applicare il diritto nazionale, e in particolare la legge nazionale espressamente adottata per l'attuazione della Direttiva [...], il giudice nazionale deve interpretare il proprio diritto nazionale alla luce della lettera e dello scopo della Direttiva onde conseguire il risultato» (Corte di giustizia UE 10 aprile 1984, causa 14/83, Von Colson e Kamann e molte altre conformi). Resta fermo che l'obbligo di interpretazione conforme non può spingersi al punto di imporre un'interpretazione *contra legem* (cfr. Corte giustizia UE 24 gennaio 2012 in causa C-282/10, Dominguez).

La natura vincolante dell'interpretazione del diritto comunitario adottata dalla Corte di giustizia è riconosciuta anche dalla Cassazione (vedi tra molte Cassazione 3 marzo 2017, n. 5381; Cassazione 8 febbraio 2016, n. 2468; Cassazione 11 dicembre 2012, n. 22577), secondo cui tale interpretazione «ha efficacia *ultra partes*, sicché alle sentenze dalla stessa rese, sia pregiudiziali che emesse in sede di verifica della validità di una disposizione, va attribuito il valore di ulteriore fonte del diritto comunitario, non nel senso che esse creino *ex novo* norme comunitarie, bensì in quanto ne indicano il significato ed i limiti di applicazione, con efficacia *erga omnes* nell'ambito della Comunità».

L'intensità del vincolo interpretativo è bene espressa dalla citata sentenza *Pfeiffer* che, quando la controversia verte proprio sull'applicazione delle disposizioni di attuazione della Direttiva, richiede al giudice di presumere che «lo Stato, essendosi avvalso del margine di discrezionalità di cui gode in virtù [dell'art. 249, terzo comma, Trattato CE; ora art. 288 comma 3 TFUE], abbia avuto l'intenzione di adempiere pienamente gli obblighi derivanti dalla Direttiva considerata» (punto 112) e di utilizzare tutti i metodi di interpretazione riconosciuti dall'ordinamento, che consentono di «interpretare una norma dell'ordinamento giuridico interno in modo tale da evitare un conflitto con un'altra norma di diritto interno o di ridurre a tale scopo la portata di quella norma applicandola solamente nella misura compatibile con l'altra», al fine di evitare un'antinomia tra la Direttiva e le norme interne e «ottenere il risultato perseguito dalla Direttiva» (punto 116).

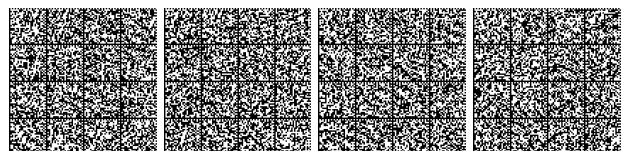
La presunzione non è assoluta, non esclude la possibilità che la Direttiva sia stata trasposta in modo non fedele nell'ordinamento nazionale, ma confina il caso dell'interpretazione *contra legem* del diritto nazionale - comunque non consentita - a casi di manifesta ed eclatante violazione, quando cioè alla disposizione di diritto interno non possa essere assegnato alcun ragionevole significato compatibile con il significato della Direttiva «dichiarato» dalla Corte di giustizia. Al contrario, se tra i plurimi significati che possono trarsi dalla disposizione di diritto interno ce ne è almeno uno compatibile, il giudice è tenuto a conformare la propria interpretazione a quella della Corte.

3.5. Venendo, infine, al confronto tra le due norme, non ci sono, all'interno dell'art. 125-*sexies*, comma 1 TUB (ex decreto legislativo n. 141/2010), indici testuali di particolare pregnanza, che marchino una differenza consapevole rispetto alla corrispondente previsione della Direttiva.

L'unico elemento testuale che differenzia le due disposizioni in modo apprezzabile consiste nella misura della riduzione, che in un caso (art. 125-*sexies* TUB) è dichiarata «pari» allo «importo degli interessi e dei costi dovuti per la vita residua del contratto» e nell'altro (art. 16 Direttiva) «comprende» tale importo. «Comprende» ha un'estensione almeno potenzialmente superiore a «pari» e, in linea di principio, potrebbe dar luogo a speculazioni, circa la diversa portata dei due enunciati, nel senso della più ampia tutela dei diritti del consumatore (secondo la Direttiva) e della discrezionale restrizione di questa tutela (secondo il legislatore nazionale).

Al contempo, è evidente che la sentenza *Lexitor* non ha assegnato alcun valore esegetico ad argomenti di tipo letterale - anzi, ha dichiarato inconcludente l'analisi comparativa delle diverse versioni (punto 25) -, certamente ha valorizzato e costruito la propria interpretazione dell'art. 16, par. 1 su altri elementi, ossia il «costo totale del credito», che la definizione del TUB riprende senza particolari adattamenti dall'art. 3 Direttiva, e «la restante durata del contratto», e infine su altre disposizioni della Direttiva, come l'art. 22, par. 3 che richiede di evitare che i diritti attribuiti dalla Direttiva siano elusi «attraverso particolari formulazioni dei contratti». Su queste premesse, la pur esistente differenza testuale tra le disposizioni a confronto («comprende», «pari») è superata per numero e pregnanza dagli elementi comuni e non appare sufficiente ad argomentare una consapevole differenziazione delle tutele, tra diritto interno e diritto UE.

Inoltre, la formulazione dell'art. 125-*sexies* (ex decreto legislativo n. 141/2010) è tecnicamente più accurata della corrispondente previsione della Direttiva, che limitandosi a «comprendere» certi costi nel perimetro dei costi ripetibili, ne lascia indefinita l'estensione massima possibile. La spiegazione tecnica appare, dunque, ragion sufficiente della



diversa e più stretta formulazione dell'enunciato dell'art. 125-*sexies*, comma 1 TUB (ex decreto legislativo n. 141/2010), senza che tale più stretta formulazione sottintenda anche e necessariamente una diversa opzione di politica del diritto, chiaramente espressa e ostativa all'interpretazione conforme.

Indubbiamente, le due interpretazioni, pur se ricavate dal medesimo testo, sono irreconciliabili e, tuttavia, il principio di intangibilità dei diritti acquisiti, che fornisce la chiave di lettura degli orientamenti di Banca d'Italia e della giurisprudenza italiana anteriori alla Lexitor [paragrafo 3.1.], oltre a rispondere a un canone di semplice normalità e non di assoluta inderogabilità ed essere quindi recessivo di fronte a una scelta normativa contraria, non è nemmeno presidiato da chiari indici testuali nell'art. 125-*sexies*, che possano precludere un'interpretazione differente, alla luce di un diverso principio. La stessa Banca d'Italia, a cui si deve la più ampia elaborazione del terna degli oneri ripetibili e irripetibili, non è nemmeno considerata dall'art. 125-*sexies* come fonte regolatrice secondaria e quest'assenza è tanto più evidente, in quanto molte altre disposizioni, nella stessa *sedes materiae*, affidano a Banca d'Italia la funzione di emanare norme integrative, di spiccato carattere tecnico, come le modalità di calcolo del TAEG (art. 121, comma 3 TUB) o i criteri di verifica del merito creditizio (art. 124-*bis*, comma 3), o rispondenti alle finalità di trasparenza e correttezza nelle relazioni tra intermediari e clienti, dai contenuti della pubblicità agli obblighi di informazione (articoli 123, comma 2, 124 comma 7, ecc.).

In definitiva, l'assenza di differenze apprezzabili e di indici testuali «forti», di rango legislativo, a presidio dell'interpretazione invalsa nel diritto applicato, rendono possibile la sostituzione della chiave di lettura della norma - dall'intangibilità dei diritti acquisiti dell'intermediario (e degli altri professionisti) all'effettività dei diritti del consumatore - senza arrecare apparenti traumi alla coerenza e logicità dell'enunciato normativo e senza incorrere in una manifesta contrarietà a legge, che costituisce l'estremo punto di resistenza dell'ordinamento interno all'obbligo di interpretazione «in conformità».

Nel senso dell'interpretazione dell'art. 125-*sexies* TUB secondo il principio espresso da Lexitor vedi tra molte la decisione del Collegio di coordinamento ABF dell'11 dicembre 2019, n. 26525: «non può dubitarsi che detta interpretazione sia ineludibile anche nel caso di specie, sottoposto com'è sia all'art. 121, comma 1, lettera e) del TUB, che indica la nozione di costo totale del credito in piena aderenza all'art. 3 della Direttiva, sia all'art. 125-*sexies* TUB che, dal punto di vista letterale, appare a sua volta fedelmente riproduttivo dell'art. 16 par. 1 della stessa Direttiva. Infatti l'art. 125-*sexies*, secondo cui in caso di estinzione anticipata del finanziamento il consumatore ha diritto a una riduzione del costo totale del credito, «pari» all'importo degli interessi e «dei costi dovuti per la vita residua del contratto», non sembra affatto diverso rispetto alla disposizione ora citata della Direttiva, secondo cui il consumatore ha diritto a una riduzione del costo totale del credito, che «comprende gli interessi e i costi dovuti per la restante durata del contratto», giacché non può ragionevolmente attribuirsi alcun significativo rilievo distintivo alla differenza lessicale tra la riduzione del costo del credito che è «pari» a tutte le voci che compongono il costo totale del credito e la riduzione del costo totale del credito che «comprende» esattamente le medesime voci».

Il conflitto tra le interpretazioni non comporta, pertanto, antinomia tra le disposizioni interpretate. Ciò rende non soltanto possibile, ma addirittura doverosa, nell'ottica della «leale cooperazione», l'interpretazione dell'art. 125-*sexies*, comma 1 TUB (ex decreto legislativo n. 141/2010) alla luce del criterio offerto dalla sentenza Lexitor.

3.6. L'art. 125-*sexies* TUB è stato sostituito dall'art. 11-*octies*, comma 1, lettera c) del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 («Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali», c.d. decreto Sostegni-*bis*), introdotto dalla legge di conversione n. 106 del 23 luglio 2021, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* il 24 luglio 2021 (n. 176) ed entrata in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione.

Del nuovo art. 125-*sexies* interessa, anzitutto, il comma 1, che nel testo modificato recita: «Il consumatore può rimborsare anticipatamente in qualsiasi momento, in tutto o in parte, l'importo dovuto al finanziatore e, in tal caso, ha diritto alla riduzione, in misura proporzionale alla vita residua del contratto, degli interessi e di tutti i costi compresi nel costo totale del credito, escluse le imposte».

La norma recepisce l'indicazione della sentenza Lexitor, riformulando in modo tecnicamente accurato il diritto del consumatore in caso di rimborso anticipato, considerando il «costo totale del credito» (salve le imposte) come oggetto e la «vita residua del contratto» come criterio della riduzione.

Tuttavia, la riformulazione dell'enunciato normativo non si presenta nella veste di una interpretazione autentica, adesiva al *dictum* della sentenza della Corte di giustizia, né di un adeguamento a carattere retroattivo, poiché la nuova disposizione «sostituisce» - e quindi abroga e non interpreta - il previgente art. 125-*sexies* e si applica soltanto «ai contratti sottoscritti successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

Nel novellato art. 125-*sexies* sono contenute svariate previsioni, alcune delle quali sono sicuramente innovative rispetto al passato e inapplicabili ai contratti anteriori. Il comma 2 riguarda il contenuto del contratto, in quanto tale non può applicarsi a contratti già sottoscritti, e prevede che il contratto indichi «in modo chiaro i criteri» per procedere alla riduzione propor-



zionale di interessi e oneri e indichi altresì «n modo analitico se trovi applicazione il criterio della proporzionalità lineare o il criterio del costo ammortizzato. Ove non sia diversamente indicato, si applica il criterio del costo ammortizzato». Il comma 3 riguarda il diritto di regresso del finanziatore nei confronti dell'intermediario del credito nel caso di rimborso anticipato, toccando un tema evidentemente inesplorato prima della sentenza Lexitor, anche in considerazione del fatto che il compenso dell'intermediario, essendo relativo a un'attività anteriore al contratto, era evidentemente irripetibile.

La riformulazione del comma 1 dell'art. 125-*sexies* non manifesta con altrettanta evidenza la necessità di porsi in discontinuità rispetto al passato, anche in ragione del risultato attinto dalla giurisprudenza successiva alla Lexitor [paragrafo 3.5], e tuttavia anche in tal caso esiste un elemento testuale, che segna una forte discontinuità tra passato e presente e non consente di disconoscere la scelta del legislatore di dichiarare, nel suo insieme, l'art. 125-*sexies* TUB novellato applicabile soltanto ai contratti sottoscritti successivamente alla sua entrata in vigore.

L'elemento in questione consiste nel secondo periodo del comma 2 dell'art. 11-*octies*, dove è previsto che alle estinzioni anticipate dei contratti sottoscritti prima del 25 luglio 2021 «continuano ad applicarsi» non soltanto la disposizione previgente, ma anche «le norme secondarie contenute nelle disposizioni di trasparenza e di vigilanza della Banca d'Italia vigenti alla data della sottoscrizione dei contratti».

La disposizione non contiene un rinvio formale a Banca d'Italia come fonte secondaria del diritto, ma un rinvio recettizio alle norme secondarie «di trasparenza e di vigilanza», già emanate e «vigenti alla data della sottoscrizione dei contratti», delle quali il contenuto è noto e viene integrato per *relationem* all'interno della norma primaria, proprio perché ben conosciuto.

Può apparire singolare che il legislatore abbia ritenuto di «potenziare» la legge con le disposizioni di Banca d'Italia, sia perché queste sono subordinate alla norma primaria, sia e soprattutto perché le disposizioni emanate, trattando come oggetto di restituzione soltanto «gli oneri che maturano nel corso del rapporto e che devono quindi essere restituiti per la parte non maturata», sono sempre rimaste coerenti al principio, di intangibilità dei diritti acquisiti, che può ricavarsi anche dalla lettura della norma primaria.

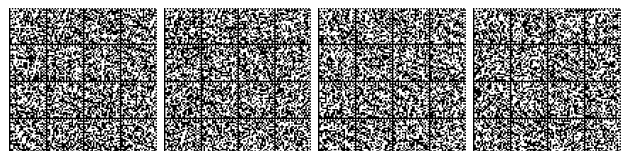
Tuttavia, la giurisprudenza successiva alla sentenza Lexitor [paragrafo 3.5.], interpretando correttamente l'art. 125-*sexies* alla luce di questa importante pronuncia e del dato normativo allora esistente, ha ben messo in evidenza che la norma interna era «schiacciata» sulla corrispondente previsione della Direttiva, poteva quindi essere interpretata in conformità, senza ingenerare il caso-limite dell'interpretazione manifestamente *contra legem*, ed era permeabile, in definitiva, a interpretazioni difformi da quelle allora correnti nel diritto applicato: fatto non soltanto di leggi, ma anche di orientamenti dell'Autorità di vigilanza e di prassi contrattuali seriali degli intermediari.

L'integrazione nella norma primaria degli orientamenti di Banca d'Italia «vigenti alla data della sottoscrizione dei contratti» ha dunque la funzione di far emergere, in modo manifesto e senz'altro con maggior chiarezza rispetto al passato, il conflitto tra i testi normativi dell'art. 125-*sexies*, comma 1 TUB (previgente) e l'art. 16, par. 1 Direttiva - e in definitiva anche tra i principi sottesi, da una parte l'intangibilità dei diritti acquisiti dall'intermediario, dall'altra l'effettività dei diritti del consumatore - che in precedenza era latente e inavvertito, precludere la possibilità di un'interpretazione conforme ai principi espressi da Lexitor, dare continuità nel 2021, ma solo per il passato, alla distinzione corrente nel diritto applicato tra oneri irripetibili e ripetibili, seppure già rifiutata nel 2019 dalla Corte di giustizia.

Detto altrimenti, con l'art. 11-*octies*, comma 2, lo Stato italiano s'è reso *post factum* deliberatamente inadempiente alla Direttiva, creando un caso-limite nel quale l'autorità giudiziaria, usando gli strumenti ordinari di interpretazione, riconosciuti dall'ordinamento, non è più ragionevolmente in grado di interpretare l'art. 125-*sexies* TUB (ex decreto legislativo n. 141/2010), come integrato dall'art. 11-*octies*, comma 2 del decret-legge n. 73/2021, in conformità alla corrispondente previsione della Direttiva, come interpretata dalla Corte di giustizia. Il conflitto tra le interpretazioni (Banca d'Italia vs. Corte di giustizia) genera qui una vera e propria antinomia, riguardo all'estinzione anticipata dei contratti anteriori al 25 luglio 2021.

Come ha lucidamente osservato la decisione del Collegio di coordinamento ABF n. 21676 in data 15 ottobre 2021, la scelta del legislatore «di riportare all'indietro le lancette dell'orologio» per la disciplina intertemporale» corrisponde a una politica gradualistica che, mentre da un lato recepisce il principio della ripetibilità del costo totale del credito per i contratti futuri, dall'altro si sforza di non frustrare, per «intuibili esigenze equitative, ... l'affidamento riposto dalle parti negli assetti contrattuali concordati secondo le indicazioni consolidate della giurisprudenza nazionale anteriore alla sentenza Lexitor».

Oltre alla giurisprudenza, si possono menzionare, come fonti del legittimo affidamento sulla stabilità degli assetti contrattuali, la messe di disposizioni, orientamenti e comunicazioni emessi da Banca d'Italia, la (relativa) equivalenza della soluzione legislativa italiana a quella di altri Paesi dell'Unione europea, il comportamento di acquiescenza della Commissione europea, che non ha aperto alcuna procedura di infrazione nei confronti dell'Italia o di altro Stato membro, per aver trasposto in modo inesatto la Direttiva, senza prevedere la ripetibilità *pro rata temporis* del costo totale del credito.



Anche altri Paesi dell'Unione europea, allo stato Germania e Austria, evidentemente anch'esse spiazzate dallo spostamento di enfasi dalla «restante durata» al «costo totale del credito», hanno agito per limitare la retroattività del principio espresso da Lexitor ed evitare un brusco trapasso da un principio (irripetibilità degli oneri *Upfront*) a quello opposto (ripetibilità *pro rata temporis* anche degli oneri *Upfront*). Riprendendo quanto scrive il Collegio di coordinamento, «valga qui il richiamo, in particolare, alla legge austriaca sul credito al consumo che al paragrafo 16, primo comma, prevedeva la riduzione, in caso di estinzione anticipata dei soli «costi dipendenti dalla durata del credito» e che, con legge 5 gennaio 2021 (art. 1, quinto comma) ha sostituito il richiamo con la espressione onnicomprensiva di «costi» e, nel contempo, con l'art. 1, sesto comma, n. 12, ha stabilito che tale nuova disposizione si applichi solo ai contratti conclusi dopo l'11 settembre 2019 (data della pronuncia Lexitor), «purché estinti anticipatamente dopo il 31 dicembre 2020. Anche il codice civile tedesco prevedeva (al paragrafo 501) che la riduzione del costo del credito fosse limitata ai costi dipendenti dalla durata del credito. Con l'art. 1 della legge 9 giugno 2021 si è però sostituito tale richiamo con il riferimento onnicomprensivo dei «costi», disponendosi nel contempo (art. 7) l'entrata in vigore della legge dal giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* (cioè dal 15 giugno 2021). Tutto ciò corrobora il convincimento che il nostro legislatore abbia proprio voluto, per esigenze di politica economica e di tutela del principio dell'affidamento, dettare una disciplina intertemporale conforme all'interpretazione che del vecchio testo dell'art. 125-*sexies* TUB, dava costantemente tutta la giurisprudenza anteriore alla sentenza Lexitor, così apponendo un ostacolo insormontabile a una diversa interpretazione 'adeguatrice'».

3.7. L'impossibilità dell'interpretazione conforme alla sentenza Lexitor può essere verificata anche alla luce dei pochi precedenti giurisprudenziali ad oggi usciti che, invece, hanno ritenuto di dover dare «continuità» non al diritto applicato *ante* Lexitor, ma all'art. 125-*sexies*, comma 1 TUB interpretato alla luce di Lexitor, e quindi di dover retrocedere al consumatore una quota parte degli oneri *Upfront*.

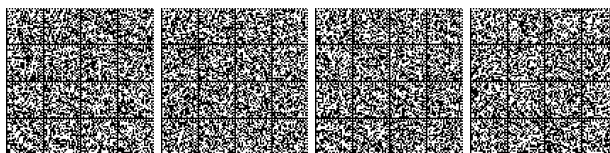
L'ordinanza, con cui il Collegio ABF di Roma in data 6 settembre 2021 ha rimesso al Collegio di coordinamento la questione di massima dell'interpretazione dell'art. 11-*octies*, decreto-legge n. 73/2021, tratta l'interpretazione del comma 2 di questa disposizione ai punti 12 ss.

È opinione del Collegio ABF che «già in via di principio, in nessun caso la normativa secondaria emanata (anche prima del 2019) dalla Banca d'Italia potrebbe porsi (o avrebbe potuto porsi, anche nel quadro normativo previgente) in contrasto con la corretta interpretazione dell'art. 125-*sexies* TUB sancita dalla Corte europea» (punto 15) e che «nessuna norma secondaria emanata dalla Banca d'Italia risulta in contrasto con l'applicazione dei principi di diritto enunciati dalla sentenza. Lexitor ai contratti stipulati anteriormente all'entrata in vigore del decreto «Sostegni-*bis*» (25 luglio 2021), essendosi le Istruzioni di vigilanza, anche nel quadro normativa previgente, fondamentalmente occupate della materia in discorso allo scopo di correggere alcune prassi degli intermediari, e per questo prescrivendo loro norme di trasparenza nella descrizione contrattuale dei costi del credito e dei relativi criteri di rimborso; ma mai norme conformative della sostanza del regolamento contrattuale dei finanziamenti (punto 16). Semmai, e viceversa, quando la Banca d'Italia ha indicato, seppure non prescritto, agli intermediari, quale potesse essere l'assetto contrattuale preferibile sulla materia ora in discorso, le sue comunicazioni, raccomandazioni e linee orientative si sono chiaramente indirizzate verso l'adozione di schemi tariffari che assicurassero - tramite una clausola cd. «tutto-TAN» - un rimborso di tutti i costi legati del finanziamento, in caso di sua estinzione anticipata. Già in allora, pertanto, in termini pienamente conformi alla sentenza Lexitor» (punto 17).

Il primo argomento verte sulla gerarchia delle fonti e si sostanzia nell'affermazione della subordinazione della normativa secondaria all'art. 125-*sexies* TUB e nella conseguente necessità, di fronte a un'antinomia, di disapplicare la norma secondaria perché incompatibile con l'art. 125-*sexies*, se correttamente interpretato in conformità alla Lexitor. L'argomento vale, se si considera il dato normativo *ex* decreto legislativo n. 141/2010, ma perde di efficacia, guardando invece all'art. 125-*sexies* come riscritto e potenziato dall'art. 11-*octies*, comma 2, decreto-legge n. 73/2021, che ha evidentemente integrato nella norma primaria proprio la formazione secondaria di Banca d'Italia, già emanata e vigente. Tra l'art. 125-*sexies* e quelle disposizioni non esiste più, per conseguenza, un rapporto gerarchico, ma l'uno e le altre devono essere lette congiuntamente, al fine di verificare la perdurante possibilità di interpretazione conforme.

Il secondo argomento verte sui contenuti delle disposizioni, tentando di offrirne un'interpretazione in continuità anziché di rottura con Lexitor, valorizzando nella messe delle disposizioni, comunicazioni e orientamenti di Banca emanate in quasi un decennio quelle che, in qualche misura, anticipano Lexitor e il principio della ripetibilità *pro rata temporis* del costo totale del credito.

Questo pur suggestivo argomento tralascia, tuttavia, di considerare il senso ultimo dell'integrazione della normazione secondaria di Banca d'Italia all'interno della norma di legge, consistente nel recepire il valore tassonomico della distinzione tra oneri *Upfront* e *Recurring*, a cui [paragrafo 3.2.] Banca d'Italia è rimasta sempre fedele, limitandosi a raccomandare agli intermediari comportamenti corretti, trasparenti e rispettosi degli interessi del cliente e al limite ad auspicare il superamento in via di fatto della distinzione tra oneri ripetibili e irripetibili, attraverso il modello «tutto interessi».



Cfr. la delibera n. 145/2018, «Operazioni di finanziamento contro cessione del quinto dello stipendio o della pensione. Orientamenti di vigilanza», citata anche dal Collegio di coordinamento dell'ABF (n. 21676 del 15 ottobre 2021), dove al paragrafo 62 la distinzione tra oneri *Recurring* e *Upfront* è testualmente ribadita: «In caso di richiesta di estinzione anticipata del finanziamento da parte del cliente, gli intermediari devono fornire tempestivamente i necessari conteggi estintivi; essi devono evidenziare in modo chiara e comprensibile almeno il residuo da corrispondere, le rate pagate e quelle ancora non pagate (evidenziando quelle in scadenza e quelle già scadute in relazione al piano di ammortamento [...]), l'ammontare degli oneri già corrisposti che formeranno oggetto di restituzione e quelli che invece, avendo natura *Upfront*, non saranno restituiti».

Lo sforzo di interpretazione dell'art. 11-*octies* comma 2, in continuità con *Lexitor*, per quanto apprezzabile, trova infine un insuperabile limite logico nella considerazione che, se il novellato art. 125-*sexies* ha stabilito in modo non equivoco la piena applicazione del principio di *Lexitor*, una disposizione ad *hoc* per i contratti anteriori, che riprende il testo anteriore e lo integra per giunta con le norme secondarie di Banca d'Italia, in tanto può avere senso logico, in quanto marchi una differenza sostanziale rispetto al principio di *Lexitor* e quindi escluda dal perimetro della ripetizione una parte apprezzabile del costo totale del credito.

3.8. Il Tribunale di Savona, con sentenza 15 settembre 2021, n. 680, ripresa adesivamente anche dalla decisione già esaminata sub paragrafo 7 del Collegio ABF di Roma, ha argomentato la retrocessione al consumatore di una quota di oneri *Upfront*, dandosi un'alternativa secca: «o si ritiene che del nuovo art. 125-*sexies* TUB sia possibile un'interpretazione conforme alla normativa europea ed alla giurisprudenza della Corte europea di Giustizia ed in continuità rispetto all'interpretazione già offerta dalla giurisprudenza formata precedentemente al 25 luglio 2021 oppure a fronte dell'evidente contrasto fra diritto interno e diritto unionale non potrebbe che procedersi alla parziale disapplicazione dell'art. 11-*octies*, legge n. 106/2021 (per l'affermazione di tale principio, ancorché in ambiti differenti, *cfr.* Consiglio di Stato, sezione V, 11 marzo 2021, n. 2087; Tribunale amministrativo regionale di Firenze, sezione II, 8 marzo 2021, n. 363; Tribunale amministrativo regionale di Lecce, sezione I, 2 luglio 2019, n. 1137)».

L'alternativa non esaurisce però lo spettro delle possibilità date dal diritto europeo e interno. In primo luogo, il principio dell'interpretazione conforme trova il suo limite in una norma di diritto interno che, secondo tutti i canoni interpretativi, risulti confezionata con un testo chiaro e inequivoco, sia pur potenzialmente conflittuale con la disciplina europea. Se è vero che il giudice può presumere che lo Stato membro abbia esercitato la discrezionalità di cui disponeva nel rispetto degli obiettivi della Direttiva, tale presunzione cede di fronte alla stringente evidenza del contrario.

In secondo luogo, il potere-dovere del giudice di non applicare la disposizione di diritto interno, nei limiti in cui essa risulti incompatibile con quella unionale, è subordinato alla condizione che la norma UE abbia efficacia diretta nell'ordinamento dello Stato membro, poiché soltanto in tal caso il giudice può risolvere l'antinomia, applicando la norma di diritto europeo, anziché il diritto interno.

La materia dell'effetto diretto della Direttiva è ormai consolidata nella giurisprudenza e si può qui soltanto accennare, rinviando ai precedenti della Corte di giustizia UE e della Cassazione per una più estesa trattazione. Senza pretesa di completezza, deve dirsi che la Direttiva può avere efficacia diretta nell'ordinamento dei singoli stati membri, soltanto dopo che è scaduto il termine di recepimento, se contiene disposizioni «incondizionate e sufficientemente precise» (Cassazione 25 febbraio 2004 n. 3762; Corte giustizia 5 ottobre 2004, n. C-397-403/01, *Pfeiffer*), dalle quali derivi un diritto azionabile nei confronti dello Stato inadempiente. Quest'ultima condizione introduce la distinzione tra efficacia verticale della Direttiva, nelle controversie tra un soggetto privato e lo Stato - sia pure inteso lo Stato nella nozione ampia accolta dalla giurisprudenza comunitaria -, e l'inefficacia orizzontale della stessa, seppure dettagliata e precisa, nelle controversie tra soggetti privati.

Cfr. tra molte Corti di giustizia UE 14 settembre 2000 (in causa C-343/98, *Collino e Chiappero*), 24 ottobre 2002 (in causa C-233/01, *RAS*) che enunciano il principio di diritto che «una Direttiva di per sé non può creare obblighi a carico di un singolo e non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei confronti dello stesso». *Cfr.* ancora *Pfeiffer*: «anche una disposizione chiara, precisa ed incondizionata di una Direttiva volta a conferire diritti o a imporre obblighi ai privati non può essere applicata come tale nell'ambito di una controversia che ha luogo esclusivamente tra privati». In tal senso, è anche la stabile giurisprudenza di legittimità (tra molte, Cassazione 14 settembre 2009, n. 19771; Cassazione 25 febbraio 2004, n. 3762). Resta evidentemente salva, ma si muove su un piano differente dalla diretta applicazione nell'ordinamento interno, la valenza della Direttiva come canone privilegiato di interpretazione che il giudice nazionale è tenuto a osservare, salvo il caso limite della manifesta contrarietà a legge [paragrafo 3.4.].



Quando le strade dell'interpretazione in conformità alla norma europea e della non applicazione della norma interna difforme sono entrambe chiuse, per l'eliminazione della disposizione contraria al diritto dell'Unione europea è necessario il promovimento della questione di legittimità costituzionale, specificamente per violazione degli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione. *Cfr.* tra molte Corte costituzionale 13 novembre 2013, n. 267: «nell'ambito di un giudizio in via incidentale, le norme comunitarie possono costituire elementi integrativi del parametro di costituzionalità di cui all'art. 117, comma 1, della Costituzione, soltanto se tali norme siano prive di effetto diretto». Egualmente, in precedenza, vedi Corte costituzionale (ord.) 18 luglio 2013, n. 207: «quando davanti alla Corte costituzionale pende un giudizio di legittimità costituzionale per incompatibilità con le norme comunitarie, queste ultime, se prive di effetto diretto, rendono concretamente operativi i parametri di cui agli art. 11 e 117, comma 1, della Costituzione».

3.9. Come anzidetto [paragrafo 3.6], la plausibile ragione della scelta legislativa, di intervenire sull'art. 125-*sexies* TUB riscrivendolo per il futuro e per il passato, da un lato recependo integralmente il principio della ripetibilità del costo totale del credito, dall'altro limitando tale recezione ai soli contratti futuri, consiste nella salvaguardia dell'affidamento degli intermediari e degli altri professionisti coinvolti circa l'irripetibilità dei costi anteriori alla sottoscrizione del contratto e indipendenti dalla sua durata, nel caso di rimborso anticipato del capitale - principio pur temperato dai principi di trasparenza e correttezza nelle relazioni tra intermediari e consumatori.

Guardando la questione dal punto di vista del consumatore, la sentenza *Lexitor* amplia il perimetro dei costi su cui il consumatore poteva ragionevolmente fare affidamento ai fini della riduzione del costo totale del credito, secondo il diritto applicato in Italia fino ad allora, di modo che appare difficile supporre che la disposizione impugnata frustri l'affidamento del consumatore, almeno per i contratti conclusi prima della pubblicazione della sentenza *Lexitor*.

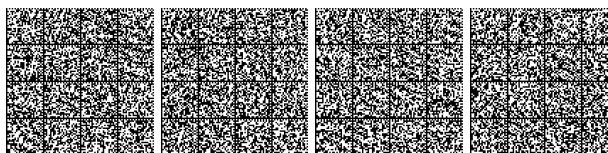
Ciò malgrado, non rientra nella discrezionalità del singolo stato membro la limitazione dell'efficacia nel tempo di una Direttiva o, in termini equivalenti, della sentenza della Corte di giustizia che determina i limiti in cui le norme della Direttiva hanno efficacia e devono essere applicate, nemmeno se la scelta dello Stato viene giustificata sotto il profilo del rispetto della certezza del diritto e della tutela dell'affidamento legittimo, poiché una tale scelta unilaterale contraddice «l'esigenza fondamentale dell'applicazione uniforme e generale del diritto comunitario», la quale implica che sia, invece, riservato alla Corte di «decidere sulle limitazioni nel tempo da apportare all'interpretazione che essa fornisce» (Corte di giustizia UE, 2 febbraio 1988, in causa 309/85, *Barra*, punti 12-13), secondo una valutazione caso per caso, diretta ad accertare quando esistano «situazioni eccezionali» in cui la retroattività della pronuncia può provocare il rischio di «gravi inconvenienti» e frustrare la «buona fede degli ambienti interessati» (Corte di giustizia UE 23 maggio 2000, causa C-104/98, *Buchner e al.*, punto 39; Corte di giustizia UE 28 settembre 1994, causa C57/93, *Vroege*, punto 21).

Secondo una massima più volte ripetuta, il discostamento della Corte dalla naturale retroattività delle proprie sentenze potrebbe ammettersi «solo nella stessa sentenza che statuisce sull'interpretazione richiesta» (*Barra*, cit., punti 12-13; nel medesimo senso *Vroege*, cit., punto 31; Corte di giustizia UE, 16 luglio 1992, causa C-163/90, *Legros e al.*, punto 30). Evidentemente, la Corte di giustizia UE non ha limitato l'efficacia nel tempo della ripetibilità del costo totale del credito con la sentenza *Lexitor* stessa e non risulta che sia allo stato ritornata sull'interpretazione dell'art. 16, par. 1 Direttiva neppure in seguito.

Il significato e la portata dell'enunciato della Direttiva che funge, nel presente caso, da parametro integrativo delle norme costituzionali possono quindi ritenersi stabiliti nei termini di cui alla sentenza *Lexitor*, ferma la possibilità che l'Ecc.ma Corte adita, avendo natura di «giurisdizione nazionale» ex art. 267, comma 3 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea anche nei giudizi di legittimità in via incidentale, proponga nuove questioni pregiudiziali, secondo il principio che essa ha già espresso nell'ordinanza 18 luglio 2013, n. 207.

3.10. In conclusione. l'art. 11-*octies* (primo comma, lettera *c*) ha recepito il principio di *Lexitor*, introducendo il novellato art. 125-*sexies* TUB che enuncia il diritto del consumatore a calcolare la riduzione sul costo totale del credito, in proporzione alla residua durata del contratto al momento del rimborso anticipato. Appare ininfluenza l'esclusione delle imposte dal perimetro dei costi rilevanti, trattandosi di una voce del costo totale del credito (*cf.* art. 3 Direttiva e art. 121 TUB) che l'intermediario a sua volta versa all'Erario ed è di peso normalmente trascurabile, nel coacervo dei costi.

La sentenza della Corte di giustizia non consente, tuttavia, a uno stato membro di limitare a propria discrezione l'efficacia nel tempo dell'interpretazione fornita all'art. 16, par. 1 della Direttiva. Pertanto, sia la limitazione del recepimento di *Lexitor* ai soli contratti successivi al 25 luglio 2021 (secondo comma, primo periodo), sia la riformulazione del previgente art. 125-*sexies* (secondo comma, secondo periodo) che ha l'effetto di rendere ragionevolmente impossibile all'autorità giudiziaria di continuare a interpretare l'art. 125-*sexies* TUB secondo il principio di *Lexitor* [paragrafo 3.6.], con riguardo ai contratti anteriori al 25 luglio 2021, appaiono in violazione della Direttiva, come interpretata dalla Corte, e mediamente anche degli articoli 11 e 117 primo comma della Costituzione.



Anche a seguire, comunque, il diverso indirizzo giurisprudenziale che non ammetteva la possibilità di un'interpretazione dell'art. 125-sexies (previgente) secondo il principio espresso dalla Corte di giustizia, resta il fatto che l'attuale testo dell'art. 125-sexies TUB recepisce chiaramente la sentenza e che il comma 2 dell'art. 11-octies, introducendo una differenza di trattamento non giustificata dalle fonti europee, tra contratti anteriori e successivi al 25 luglio 2021, risulta discriminatorio e sospetto di illegittimità costituzionale anche ai sensi dell'art. 3 della Costituzione.

Il secondo periodo del secondo comma non può essere, evidentemente, mantenuto in alcuna sua parte essendo in radicale conflitto con le fonti europee (art. 16 Direttiva, Lexitor), mentre il primo periodo del secondo comma deve ritenersi costituzionalmente illegittimo nella parte in cui limita ai contratti sottoscritti successivamente all'entrata in vigore della legge il principio, espresso nell'art. 16, par. 1 della Direttiva n. 2008/48/CE, come interpretata dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in data 11 settembre 2019 C-383/18, e recepito nel novellato art. 125-sexies, comma 1 TUB che «il consumatore che rimborsa anticipatamente, in tutto o in parte, l'importo dovuto al finanziatore ha diritto alla riduzione, in misura proporzionale alla vita residua del contratto, degli interessi e di tutti i costi compresi nel costo totale del credito, escluse le imposte».

La questione è infine evidentemente rilevante ai fini della decisione, poiché il contratto oggetto di causa è stato concluso nella vigenza della Direttiva n. 2008/48/CE, ma anteriormente al 25 luglio 2021, ed è stato estinto anticipatamente dal consumatore con rimborso integrale del capitale. Dall'accoglimento della presente questione dipende quindi l'esistenza del diritto alla ripetibilità *pro rata temporis* degli oneri *Upfront*, che è lo specifico oggetto della domanda.

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953 n. 87,

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11-octies del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 («Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali», c.d. decreto Sostegni-bis), introdotto dalla legge di conversione n. 106 del 23 luglio 2021, comma 2, per contrasto con gli articoli 3, 11 e 117, primo comma, della Costituzione, nelle parti in cui:

prevede che alle estinzioni anticipate dei contratti sottoscritti prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto continuano ad applicarsi le disposizioni dell'art. 125-sexies del testo unico di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993 e le norme secondarie contenute nelle disposizioni di trasparenza e di vigilanza della Banca d'Italia vigenti alla data della sottoscrizione dei contratti»;

limita ai contratti sottoscritti successivamente all'entrata in vigore della legge il principio, espresso nell'art. 16, par. 1 della Direttiva n. 2008/48/CE, come interpretata dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in data 11 settembre 2019 C-383/18 e recepito nel novellato art. 125-sexies, comma 1 TUB che «il consumatore che rimborsa anticipatamente, in tutto o in parte, l'importo dovuto al finanziatore ha diritto alla riduzione, in misura proporzionale alla vita residua del contratto, degli interessi e di tutti i costi compresi nel costo totale del credito, escluse le imposte»;

sospende il processo esecutivo in corso;

ordina la trasmissione della presente ordinanza e degli atti del processo alla Corte costituzionale;

manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti e alla Presidenza del Consiglio dei ministri e di comunicarla ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Torino, 2 novembre 2021

Il giudice: ASTUNI

22C00019

LAURA ALESSANDRELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2022-GUR-07) Roma, 2022 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 2 0 2 1 6 *

€ 4,00

