Il T.a.r. per il Lazio dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 9, del d.lgs. 1 settembre 1993, n. 385 (t.u.b.), nella parte in cui subordina la proposizione delle azioni civili nei confronti dei commissari straordinari alla preventiva autorizzazione della Banca d'Italia, per contrasto con gli articoli 3, 24, 28, 47, 97, 101, 102, 103, 111, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché per contrasto con gli artt. 11 e 117 della Costituzione.

T.a.r. per il Lazio, sezione II-*bis*, sentenza 10 febbraio 2020, n. 1770 – Pres. Stanizzi, Est. Bruno

Banca – Commissari straordinari – Azioni civili – Autorizzazione della Banca d'Italia – Questione non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 9 del decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, nella parte in cui subordina la proposizione delle azioni civili nei confronti dei commissari straordinari alla previa autorizzazione della Banca d'Italia, per contrasto con gli articoli 3, 24, 28, 47, 97, 101, 102, 103, 111, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché per contrasto con gli artt. 11 e 117 della Costituzione (1).

(1) I. – Con la decisione in rassegna, il T.a.r. per il Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 9, del t.u.b. nella parte in cui prevede che le azioni civili nei confronti dei commissari straordinari siano esercitate previa autorizzazione della Banca d'Italia per contrasto con gli artt. 3, 24, 28, 47, 97, 101, 102, 103, 111, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione EDU, nonché per contrasto con gli artt. 11 e 117 della Costituzione.

II. – Nel caso esaminato dal T.a.r., un istituto bancario ha proposto ricorso per l'annullamento del provvedimento adottato dal Governatore della Banca d'Italia di diniego della istanza di autorizzazione, presentata ai sensi dell'art. 72, comma 9 del t.u.b., ai fini della chiamata in un giudizio pendente innanzi al Tribunale di Ancona, sezione specializzata in materia di impresa, di coloro che avevano ricoperto l'incarico di commissari straordinari dello stesso istituto di credito. In seguito a ordinanza di riesame adottata in via

cautelare dal Consiglio di Stato, la Banca d'Italia confermava il diniego di autorizzazione, provvedimento poi impugnato con ricorso per motivi aggiunti.

III. – Con l'approfondita pronuncia in esame, il collegio, dopo aver esaminato le questioni e le eccezioni preliminari sollevate dalle parti e accertata l'infondatezza delle altre censure proposte da parte ricorrente, nel rimettere al vaglio della Corte costituzionale la questione riportata in massima, ha osservato quanto segue:

a) l'art. 72, comma 9, del t.u.b., nella formulazione vigente, prevede che "*la responsabilità dei commissari e dei membri del comitato di sorveglianza per atti compiuti nell'espletamento dell'incarico è limitata ai soli casi di dolo o colpa grave. Le azioni civili nei loro confronti sono promosse previa autorizzazione della Banca d'Italia*";
b) in punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale, gli atti impugnati costituiscono applicazione immediata e diretta della norma sospetta di contrasto con la Costituzione e dalla dichiarazione della illegittimità costituzionale della disposizione potrebbe derivare l'accoglimento del gravame, per caducazione della fonte normativa presupposta e conseguente illegittimità derivata degli atti impugnati e, in particolare, del diniego di autorizzazione:
    b1) la circostanza che il Tribunale ordinario di Ancona, disapplicando il provvedimento di diniego della Banca d'Italia, abbia dichiarato ammissibile la domanda risarcitoria avanzata nei confronti dei commissari straordinari non incide sulla perdurante sussistenza di un interesse della ricorrente all'impugnativa;
    b2) l'interesse che sorregge l'azione proposta deriva dalla diversa consistenza e dai differenti effetti di un accertamento diretto, involgente la costituzionalità della previsione normativa che viene in rilievo, in luogo di quello svolto in via incidentale dal giudice ordinario, cui si associano esigenze di certezza e stabilità;
    b3) il provvedimento del giudice civile è stato emesso in via interinale e si presta, quindi, ad essere rivisto dal medesimo giudice e riformato nei gradi successivi, afferendo al merito della vicenda controversa e non toccando i profili di giurisdizione;
c) in punto di non manifesta infondatezza, occorre muovere dalla qualificazione della natura giuridica dei commissari straordinari, rilevante anche per verificare la pertinenza del richiamo all'art. 28 Cost.:
    c1) l'amministrazione straordinaria di una banca è una procedura amministrativa, di durata temporanea, avendo essa termine con il passaggio delle consegne agli organi subentranti, avviata su proposta della Banca d'Italia, in seguito, di regola, ad un previo accertamento ispettivo

dell'istituto di vigilanza con d.m. del Ministero dell'economia e delle finanze, e destinata a risolvere le situazioni critiche tassativamente previste dal primo comma dell'art. 70 t.u.b., tra le quali la riscontrata sussistenza di irregolarità nell'amministrazione dell'impresa bancaria;

c2) la Banca d'Italia provvede quindi a nominare uno o più commissari straordinari e un comitato di sorveglianza e, fino all'insediamento di tali organi, può nominare un proprio funzionario quale commissario provvisorio;

c3) ai sensi dell'art. 72 t.u.b. i commissari straordinari, che nell'esercizio delle loro funzioni sono pubblici ufficiali, esercitano le funzioni e i poteri dei disciolti organi amministrativi della banca; il comitato di sorveglianza sostituisce in tutte le funzioni i disciolti organi di controllo e fornisce pareri ai commissari;

c4) gli organi della procedura amministrativa straordinaria: possono essere revocati o sostituiti dalla Banca d'Italia; ricevono per la loro opera le indennità determinate dalla Banca d'Italia; sono tenuti nella gestione della banca amministrata al rispetto delle istruzioni e delle direttive impartite dalla Banca d'Italia; sono tenuti a richiedere l'autorizzazione della Banca d'Italia per convocare gli organi dell'impresa bancaria, temporaneamente sospesi; possono essere citati in giudizio civile, per gli atti compiuti nell'espletamento dei rispettivi incarichi, solo previa autorizzazione della Banca d'Italia;

c5) gli organi di amministrazione straordinaria, pur nell'ambito di una certa autonomia gestionale, agiscono in stretto rapporto con l'autorità che li nomina, la quale è anche titolare del potere di stabilire, all'atto di nomina, speciali limitazioni dei compiti dei commissari ovvero attribuire loro compiti ulteriori e diversi a quelli indicati dal t.u.b.;

c6) la loro natura è quindi certamente amministrativa e la straordinarietà del loro ufficio si coglie sotto un duplice profilo: quello interno all'impresa di credito, svolgendo essi le funzioni degli organi temporaneamente sospesi, e quello esterno all'impresa in crisi, costituendo essi una emanazione provvisoria della Banca d'Italia, sicché essi rivestono un duplice ruolo di organi straordinari sia dell'impresa amministrata sia della Banca centrale dalla quale sono nominati, revocati, sostituiti, istruiti, vigilati;

c7) i commissari straordinari sono legati, dunque, per il tempo del loro incarico, alla Banca d'Italia da un rapporto straordinario ma organico talora associato, in via provvisoria, addirittura ad un rapporto di impiego, come nel caso del commissario provvisorio;

d) con riferimento all'art. 28 Cost., la giurisprudenza ha chiarito che, ai fini della sua applicazione, rileva che l'agente abbia operato nell'ambito delle mansioni affidategli per il soddisfacimento dell'interesse pubblico dall'ente perseguito, con la conseguenza che la disposizione trova applicazione anche per i commissari straordinari nominati dalla Banca d'Italia:

   d1) il principio della responsabilità diretta dei funzionari e dipendenti pubblici ha costituito una fondamentale innovazione rispetto all'impianto precedente, perseguendo lo scopo di superare un modello di burocrazia spersonalizzata che aveva connotato in maniera particolarmente incisiva il ventennio fascista, evitando l'esaurimento dell'attività di controllo e verifica dell'operato degli agenti pubblici in una dimensione solo interna all'amministrazione, nella consapevolezza della rilevanza della scelta di una collocazione di tale responsabilità a livello di ordinamento generale e in un ambito esterno al potere amministrativo, con le connesse garanzie in punto di imparzialità ed effettività;

   d2) mentre nella prima parte dell'art. 28 Cost. sono contemplate le forme di responsabilità civile, penale e amministrativa, la seconda parte della disposizione, inerente alla estensione della responsabilità allo Stato e agli enti pubblici, è riferita solo a quella civile; "*la regola cristallizzata nell'impianto costituzionale è, dunque, quella della responsabilità diretta e personale dell'agente pubblico, assurta a principio cardine e generale, non scalfito dalla focalizzazione dell'attenzione, sia nelle elaborazioni scientifiche sia nella elaborazione giurisprudenziale, sulla responsabilità civile diretta e concorrente degli enti, essenzialmente imputabile al dato fattuale della maggiore solvibilità dallo Stato e degli enti pubblici ai fini di un effettivo ristoro economico del diritto leso. Nel senso del carattere incondizionato della responsabilità depone chiaramente l'avverbio "direttamente" contenuto nel suddetto art. 28, sicché l'unico presupposto della stessa non può che essere l'accertamento dell'illecito*";

   d3) il generale principio della responsabilità diretta degli agenti pubblici non esclude che tale responsabilità possa essere disciplinata variamente per categorie o per situazioni, ma non consente l'introduzione di ipotesi più o meno mascherate di immunità ed esclusione della responsabilità diretta;

   d4) in applicazione di tali principi la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme che prevedevano, con riferimento ai prefetti e ai sindaci, la c.d. garanzia amministrativa, cioè la subordinazione della proposizione dell'azione per fatto commesso dai medesimi alla necessaria autorizzazione del Capo dello Stato, previo parere del Consiglio di Stato;

d5) le funzioni pubbliche svolte dai commissari straordinari non rispondono ai rigorosi schemi che caratterizzano le attribuzioni di sindaci, prefetti ed ufficiali di pubblica sicurezza, nonché, considerando i profili economico-patrimoniali e le finalità di rilievo pubblicistico cui il conferimento è correlato, la deroga ai principi generali e alle regole attraverso le quali gli stessi trovano attuazione sembra ancora meno giustificabile;

d6) inoltre, la disposizione rinviene le sue radici nell'art. 64, ultimo comma, della legge 7 marzo 1938, n. 141, di conversione in legge, con modificazioni, del Regio decreto-legge 12 marzo 1936-XIV, n. 375, contenente disposizioni per la difesa del risparmio e per la disciplina della funzione creditizia, in base al quale nessuna azione di responsabilità contro i commissari e i membri del comitato di sorveglianza poteva essere proposta senza l'autorizzazione dell'ispettorato per la difesa e l'esercizio del credito. L'ispettorato era originariamente delineato come organo autonomo specializzato nella vigilanza ed è stato poi soppresso nel 1947, con trasferimento delle sue attribuzioni alla Banca d'Italia. "*In considerazione delle profonde innovazioni segnate dalla entrata in vigore della Costituzione, oltre che delle rilevanti evoluzioni della fisionomia della vigilanza, anche per effetto del processo di integrazione europea, la previsione in contestazione appare quale portato tralatizio di una visione anacronistica del sistema ordinamentale più che una scelta ragionevole e ponderata del legislatore*";

d7) si dubita quindi della legittimità costituzionale della disposizione non solo in quanto l'eccezione alla regola viene ad interessare una categoria di soggetti ma anche in quanto la subordinazione della stessa proposizione di una azione giurisdizionale ad una autorizzazione amministrativa equivale a rendere possibile un esonero discrezionale da tale responsabilità, non essendo la Banca d'Italia vincolata ad obiettivi e prestabiliti criteri di valutazione;

d8) a ciò si aggiunge l'ulteriore criticità rappresentata dal fatto che il potere di sottrarre all'accertamento giurisdizionale di responsabilità i commissari straordinari viene ad essere attribuito alla stessa autorità amministrativa che tali commissari nomina e che è portatrice di un proprio interesse correlato alle sue responsabilità in rapporto all'esercizio dell'azione giurisdizionale oggetto della domanda di autorizzazione, in considerazione dei poteri che esercita, non limitati alla vigilanza ma estesi all'indirizzo e all'autorizzazione al compimento di specifici atti, secondo moduli non predeterminati, potendo la stessa Banca definire il contenuto delle attribuzioni dei commissari;

d9) la disposizione in esame rappresenta una assoluta singolarità nell'ordinamento giuridico, in quanto le eccezioni al principio cristallizzato nell'art. 28 Cost. sono fortemente circoscritte e trovano giustificazione nelle garanzie di indipendenza stabilite dalla stessa Costituzione, come si riscontra in relazione ad esempio alla disciplina della responsabilità civile dei magistrati. Per i commissari straordinari non è dato rinvenire analoghe garanzie costituzionali sia in quanto nessuna previsione cristallizza per essi specifiche guarentigie sia in quanto le stesse non appaiono giustificate alla luce delle funzioni esercitate;

d10) la rilevanza e sensibilità del settore del risparmio e del credito e la necessità di assicurare una particolare indipendenza e serenità di giudizio alle persone incaricate dell'ufficio pubblico in argomento, onde evitare agli stessi di agire sotto la continua minaccia di essere esposti al rischio di continue azioni civili per danni, non appaiono costituire idoneo giustificativo alla previsione che impone un filtro amministrativo all'esercizio dell'azione giurisdizionale nei confronti dei commissari straordinari;

d11) la Corte costituzionale ha variamente sottolineato che le norme che prevedono deroghe al principio cristallizzato nell'art. 28 Cost. richiedono un puntuale fondamento nella Costituzione o in altre leggi, anche se non è indispensabile che il fondamento consista in una previsione esplicita, purché le scriminanti introdotte siano frutto di un ragionevole bilanciamento degli interessi costituzionali in gioco. Nel caso di specie difetta una tale ragionevolezza posto che i rischi prospettati non sono diversi da quelli cui sono esposte altre categorie professionali per le quali non è previsto analogo privilegio, come per la disciplina dell'amministrazione straordinaria delle imprese in stato di insolvenza di cui al d.lgs. 8 luglio 1999, n. 270;

d12) inoltre, il meccanismo della previa autorizzazione non è limitato alle azioni promosse nel corso della procedura, essendo il positivo vaglio della Banca d'Italia richiesto anche per quelle successive, il che consente di affievolire l'argomento della preordinazione della previsione ad evitare turbamenti dei commissari nell'esercizio delle loro funzioni;

e) con riferimento agli artt. 47 e 97 Cost.:

e1) non si ravvisano plausibili ragioni a fondamento di una regola che impone il vaglio di ammissibilità rimesso alla Banca d'Italia per l'esercizio dell'azione di responsabilità nei confronti dei commissari straordinari in rapporto ai presidi che devono essere apprestati a tutela del risparmio, in

conformità al canone di buona amministrazione, che esigono regole chiare e non stravaganti nella definizione delle responsabilità, coerenti in relazione agli interessi protetti, senza accedere a forme di iperprotezione rispetto a rischi suscettibili di una sterilizzazione attraverso strumenti diversi, più ragionevoli, ordinari e proporzionati;

e2) la tutela del funzionario è già perseguita attraverso la generale limitazione della responsabilità ai casi di dolo e colpa grave, cui potrebbero associarsi ulteriori misure, tra le quali, a titolo esemplificativo il ricorso a forme di copertura assicurativa;

e3) la norma introduce quindi una irragionevole deresponsabilizzazione dei commissari nella materia della tutela del risparmio costituzionalmente garantita, comportando l'introduzione di un limite al sindacato giurisdizionale e un sensibile affievolimento delle garanzie a cui presidio sono posti i principi di buona amministrazione e imparzialità;

e4) non si ritiene possibile ravvisare un deterrente adeguato e conforme ai principi implicati nella possibilità che la Banca d'Italia eserciti una rivalsa nei confronti dei commissari, ove chiamata a rispondere delle conseguenze risarcitorie nel giudizio civile azionato dagli interessati per plurime ragioni: manca una norma espressa che stabilisca l'esercizio obbligatorio dell'azione di rivalsa; la preclusione dell'azione diretta nei confronti del commissario straordinario, stante la stretta interrelazione tra l'attività dei commissari e quelle proprie dell'autorità di vigilanza, rende più difficoltoso l'accertamento delle responsabilità e la relativa imputazione rispetto a quello che potrebbe essere svolto nella sede giurisdizionale; l'accoglimento della richiesta di autorizzazione in esito ad un apprezzamento discrezionale della Banca d'Italia vale a recidere, in certa misura, il rapporto organico, mentre ove tale autorizzazione venga denegata, l'imputazione delle responsabilità diviene ancora più complessa, rendendo sostanzialmente risibile la possibilità che i commissari concretamente rispondano, sia pure in sede di rivalsa, delle conseguenze pregiudizievoli del proprio operato;

e5) a supporto di tali argomenti, la direttiva 59/2014/UE, c.d. *Bank Recovery and Resolution Directive* (BRRD), recepita in Italia attraverso l'emanazione dei d.lgs. 16 novembre 2015, nn. 180 e 181, nel definire l'istituto della risoluzione, rispondente allo scopo di assicurare, attraverso la continuità aziendale, la stabilità finanziaria, ha fissato, tra i principi cardine, quello della responsabilità delle persone fisiche, oltre che giuridiche, per il dissesto dell'ente, dovendosi intendere tale principio, di portata generale, riferito non solo alle cause genetiche del dissesto ma anche all'aggravamento della

situazione con una connotazione in termini di eccezionale gravità. "*Se si considera che la procedura di risoluzione, con la quale, in sostanza, si sottrae la banca in dissesto alla procedura di insolvenza normalmente prevista, e ciò al fine di ridurre il rischio sistemico e gli oneri a carico della collettività, implica drastiche ricadute sugli investitori, in primis sugli azionisti…risulta vieppiù imprescindibile un accertamento, tempestivo, completo e rigoroso, delle responsabilità di tutti i soggetti che, a vario titolo, possono avere concorso a determinare la gravità dello stato economico e finanziario della banca, come emergente all'avvio della procedura di risoluzione e, dunque, quale risultante delle condotte riferite a tutte le varie fasi precedenti*";

e6) in tale quadro sono non pertinenti i riferimenti a diverse fattispecie previste dall'ordinamento nelle quali il filtro all'esercizio dell'azione di responsabilità opera con modalità o scopi differenti. Il raffronto con la previsione dell'art. 136, comma 3, del d.lgs. n. 14 del 2019, recante il codice della crisi d'impresa, che subordina l'azione di responsabilità contro il curatore revocato all'autorizzazione del giudice delegato, non è conferente in quanto: il vaglio viene comunque svolto da un giudice; la subordinazione dell'azione di responsabilità nei confronti del curatore o del commissario liquidatore all'autorizzazione opera solo con riferimento all'azione proponibile durante la procedura e dal nuovo curatore o commissario liquidatore ma quale forma di integrazione dei poteri dell'organo sottordinato. Non pertinente è anche la previsione dell'art. 72, comma 5, t.u.b. che condiziona l'azione sociale di responsabilità contro i membri dei disciolti organi amministrativi e di controllo all'autorizzazione della Banca d'Italia, in quanto risponde alla diversa *ratio* della condivisione della valutazione in ordine alla sussistenza degli elementi integranti tale responsabilità per le conseguenze suscettibili di scaturire dall'esito di un giudizio che non involge la posizione di soggetti nominati dall'ente medesimo né direttamente quest'ultimo; si tratta di un'autorizzazione finalizzata a tutelare l'interesse pubblico alla migliore gestione della procedura, consentendo all'autorità di svolgere un preliminare vaglio della potenziale idoneità dell'iniziativa giurisdizionale prospettata dai commissari a contribuire al ripristino del patrimonio sociale; al contrario l'autorizzazione prevista dall'art. 72, comma 9, t.u.b. si risolve in una tutela dei commissari straordinari a non essere convenuti in giudizio "*a difendersi "dal" processo anziché "nel" processo e, di riflesso, della stessa Banca d'Italia in rapporto alle proprie responsabilità, con maggiore difficoltà di una tutela giurisdizionale degli interessati realmente piena ed effettiva*";

f) con riferimento all'art. 3 Cost., la norma incide sulla eguaglianza dei soggetti nei confronti del principio di responsabilità per gli atti commessi in violazione dei diritti, ponendosi quale eccezione non giustificata da un'effettiva diversità di situazioni oggettive e soggettive, con l'ulteriore rilievo della disparità rispetto ad altri agenti pubblici che svolgono compiti non meno elevati e importanti di quelli spettanti ai commissari straordinari. Il privilegio personale attribuito ai commissari straordinari non appare trovare una copertura costituzionale adeguata neanche in relazione alla funzione svolta;

g) con riferimento all'art. 24 Cost., la norma è suscettibile di determinare, come avvenuto nella fattispecie, una preclusione dell'esercizio delle tutele previste dall'ordinamento:

   g1) il potere esercitato dalla Banca d'Italia ha natura discrezionale e il giudice amministrativo non può sostituirsi a una decisione dell'autorità di vigilanza che superi il vaglio della plausibilità. Ne deriva "*un vuoto ed uno stallo nella tutela, giacché, come pure sopra evidenziato, né la Banca d'Italia, né il giudice amministrativo, per motivi diversi, possono svolgere il ruolo di giudice di azioni civili risarcitorie ex artt. 2393 e segg. c.c. restando, quindi, precluso quel sindacato pieno che le garanzie costituzionali del diritto di tutela e difesa impongono*";

   g2) il precetto dell'art. 24 Cost. risulta violato quando sia imposto un onere ovvero vengano prescelte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa da parte di uno qualunque degli interessati;

   g3) la particolare posizione della Banca d'Italia, sia in quanto autorità amministrativa che nomina i commissari straordinari, sia in ragione del significativo potere di incidenza sulla procedura di amministrazione straordinaria, oltre alla sussistenza di possibili conflitti di interesse in quanto chiamata a rispondere in via diretta dell'operato dei commissari, dovrebbe costituire elemento ostativo della legittimità del filtro all'esercizio delle azioni giurisdizionali che vengono in rilievo. A tale dato si associa il carattere non temporaneo della preclusione, suscettibile di determinare una radicale compromissione della tutela;

   g4) la previsione normativa in esame neppure circoscrive il vaglio della Banca d'Italia ad una valutazione ancorata a parametri obiettivi attinenti alla sussistenza dei presupposti fondamentali delle azioni. Anche interpretando la norma nel senso che essa introduca una verifica incentrata sulla manifesta pretestuosità e infondatezza dell'azione, tale giudizio finisce inevitabilmente per involgere profili attinenti al merito dell'azione che l'istante intende proporre, riservati al giudice ordinario, risultando

estremamente difficile, in concreto, una netta distinzione tra profili di manifesta e non manifesta fondatezza, incentrati su una graduazione fortemente dipendente dall'apprezzamento e dalla sensibilità di chi è deputato a svolgere tale valutazione;

h) con riferimento agli artt. 101, 102, 103 e 113 Cost., il giudizio concernente l'accertamento delle responsabilità ai sensi degli artt. 2393 ss. c.c. e le connesse tutele risarcitorie implicano l'esercizio di giurisdizione e ciò anche per quanto attiene alla verifica delle relative condizioni fondamentali e, quindi, di funzione del tutto estranea alla sfera amministrativa;

   h1) dalla previsione dell'autorizzazione della Banca d'Italia scaturisce una indebita interferenza con l'attività giurisdizionale, affidandosi all'autorità amministrativa attribuzioni che finiscono con lo spogliare il giudice delle prerogative che costituzionalmente gli appartengono, a discapito della garanzia costituzionale del giusto processo di cui all'art. 111 Cost., inscindibilmente connessa con l'effettività e la pienezza della tutela;

   h2) il *vulnus* alla tutela giurisdizionale derivante dalla norma si coglie nella considerazione dei limiti del sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo sul provvedimento che definisce il procedimento avente ad oggetto l'autorizzazione ad agire in giudizio e della preclusione all'accertamento del giudice ordinario che il diniego determina;

   h3) la natura altamente tecnica delle valutazioni effettuate dalla Banca d'Italia sull'istanza di autorizzazione presentata in base alla disposizione in esame rivolte in modo approfondito al merito delle questioni poste alla base della ritenuta responsabilità dei commissari e i limiti del sindacato consentito al giudice amministrativo sul conseguente provvedimento non consentono di pervenire a un giudizio di equivalenza tra tale sindacato e l'accertamento esperibile in sede civile, determinandosi una sostanziale sottrazione al controllo giurisdizionale dell'operato dei commissari;

   h4) il carattere distonico della previsione emerge in modo ancora più evidente se si considerano i principi espressi dalla Corte costituzionale con riferimento all'abolizione del filtro di ammissibilità della domanda risarcitoria per gli atti adottati dai magistrati, di cui alla legge n. 18 del 2015;

   h5) "*La particolare delicatezza del settore, considerata la rilevanza degli interessi economici e sociali coinvolti in ogni crisi bancaria, suscettibile di determinare gravi conseguenze e rischi di danni irrimediabili nel tessuto sociale e imprenditoriale rappresentato dal bacino di utenza della banca (cittadini, imprese, enti pubblici e privati), induce ad escludere, sul piano della necessità e ragionevolezza, la previsione del filtro all'accesso alla tutela giurisdizionale…Ciò con l'ulteriore e non*

trascurabile rilievo che tutta la normativa del settore bancario, eurounitaria e nazionale, pone a proprio fulcro la tutela del risparmio, attraverso la previsione non solo di puntuali vincoli, ma anche di un quadro variegato di poteri, regolatori, di vigilanza, controllo, autorizzatori che involgono anche (come pure si è avuto modo di esplicitare) la gestione della procedura di amministrazione straordinaria, con la conseguenza che il filtro stabilito dall'art. 72, comma 2 si appalesa del tutto ultroneo e, anzi, pregiudizievole in rapporto ai fondamentali interessi implicati, sia generali, sia di tutela dei soggetti che assumano essere stati negativamente incisi dall'operato dei commissari";

h6) l'eventuale esigenza di preservare la serenità dell'operato dei commissari straordinari non può comunque prescindere da un complessivo quadro fenomenologico che possa determinare una così forte incidenza, per qualità, intensità, univocità ed evidenza della sua direzione, oltre che per immediatezza ed estensione dei suoi effetti, da radicare una effettiva interferenza sulle condizioni in cui i commissari sono chiamati ad operare. Tali presupposti non si ravvisano nel caso di specie;

i) con riferimento all'art. 117, comma 1, Cost. in relazione all'art. 6 della Convenzione EDU:

i1) la Corte europea dei diritti dell'uomo ha variamente chiarito che il diritto a un equo processo incorpora anche il diritto di accesso a un tribunale, non potendosi ammettere restrizioni tali da comprometterne il contenuto essenziale;

i2) l'imposizione dell'obbligo di chiedere un'autorizzazione alla Banca d'Italia per la proposizione delle azioni civili avverso i commissari straordinari può risultare in contrasto con l'art. 6 § 1 CEDU;

i3) la fattispecie in esame rientra nel campo di applicazione del diritto dell'Unione europea che con riferimento al settore bancario ha realizzato una unione bancaria, caratterizzata da una vigilanza pienamente integrata a livello eurounitario, focalizzata sulle garanzie a tutela del sistema nel suo complesso e delle situazioni giuridiche soggettive di tutti i soggetti coinvolti, essendo quindi la fattispecie dedotta in giudizio disciplinata dal diritto europeo e non dalle sole norme nazionali;

i4) l'art. 47, comma 1, della CDFUE dispone: " *Ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo*";

i5) anche in base a tale disposizione emergono i dubbi di compatibilità dell'art. 72, comma 9, del t.u.b.;

j) nel caso di specie ricorre un'ipotesi di c.d. doppia pregiudizialità, in quanto la disposizione in esame dà luogo sia a questioni di legittimità costituzionale sia a questioni di compatibilità con il diritto dell'Unione;

j1) come chiarito dalla Corte costituzionale, in tali casi, salvo il ricorso al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione europea, va preservata l'opportunità di un intervento con effetti *erga omnes* della Corte costituzionale, in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di legittimità costituzionale a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.), precisando che, in tali fattispecie, la Corte costituzionale giudicherà alla luce dei parametri costituzionali interni, ed eventualmente anche di quelli europei (*ex* artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), comunque secondo l'ordine che di volta in volta risulti maggiormente appropriato;

j2) pertanto, va sottoposta al vaglio della Corte costituzionale anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 9, del t.u.b., con riferimento agli artt. 11 e 117 Cost.

IV. – Per completezza si segnala quanto segue:

k) nel senso della manifesta infondatezza della q.l.c. dell'art. 72, comma 9, t.u.b. si vedano:

k1) Cons. Stato, sez. VI, 17 ottobre 2005, n. 5819 (in *Banca, borsa*, 2006, 5, 574, con nota di NAPOLETANO), secondo cui: "*è manifestamente infondata - con riferimento agli artt. 3, 24 e 102 Cost. - la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 9°, t.u.b., D.Lgs. n. 385/1993, che subordina alla previa autorizzazione della Banca d'Italia l'esercizio delle azioni civili contro i commissari e i membri del comitato di sorveglianza per atti compiuti nell'espletamento dell'incarico loro affidato nell'ambito della procedura di amministrazione straordinaria delle banche*"; "*l'art. 72, comma 9°, t.u.b., D.Lgs. n. 385/1993 - trova giustificazione nelle esigenze pubblicistiche di tutela del risparmio di cui all'art. 47 Cost. e l'effettività della tutela giurisdizionale è assicurata dall'impugnabilità del diniego di autorizzazione della Banca d'Italia nonché dalla possibilità di esercitare l'azione risarcitoria nei confronti dell'ente pubblico che l'organo straordinario rappresenta*";

k2) T.a.r. Lazio, sez. I, 3 ottobre 2005, n. 7643 (in *Banca, borsa*, 2006, 5, 575, con nota di NAPOLETANO), secondo cui "*la Banca d'Italia, in sede di valutazione della richiesta di autorizzazione all'esercizio delle azioni civili contro gli organi straordinari, non esercita un potere giurisdizionale e la legittimità costituzionale del suo potere autorizzatorio è garantita dalla possibilità di conseguire dal giudice*

amministrativo una pronuncia declaratoria del diritto del ricorrente all'azione giudiziaria";

k3) T.a.r. Campania, sez. I, 20 giugno 2002, n. 3684 (in *Foro Amm. TAR*, 2002, 3325, con nota di IANNOTTA; *Banca Borsa*, 2006, 5, 577, con nota di NAPOLETANO), secondo cui "*non appare fondata la q.l.c. dell'art. 72 comma 9 d.lg. 1 settembre 1993 n. 385 che impone l'autorizzazione della Banca d'Italia per l'esperibilità di azioni civili nei confronti dei Commissari straordinari e dei membri del Comitato di Sorveglianza, incaricati dalla medesima Banca d'Italia per l'esercizio di funzioni e poteri dei disciolti organi amministrativi delle banche in crisi*"; "*è manifestamente infondata - con riferimento all'art. 24 Cost. - la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 9°, t.u.b. D.Lgs. n. 385/1993 - che subordina alla previa autorizzazione della Banca d'Italia l'esercizio delle azioni civili contro i commissari e i membri del comitato di sorveglianza per atti compiuti nell'espletamento dell'incarico a loro affidato nell'ambito della procedura di amministrazione straordinaria delle banche. La norma censurata si fonda sull'art. 47 Cost. e non menoma la tutela giurisdizionale*"; "*il sindacato giurisdizionale di legittimità avente ad oggetto un provvedimento (nella specie il diniego di autorizzazione all'esperibilità di azioni civili contro i soggetti incaricati dalla Banca d'Italia) deve mirare a saggiare se, attraverso la motivazione dell'atto, le scelte valutative operate dall'amministrazione presentino profili o sintomi di incongruità e non può verificare la fondatezza delle azioni che il ricorrente intende proporre; infatti il g.a. non può giudicare su azioni civili risarcitorie ex art. 2393 ss. c.c. Pertanto, è legittimo il diniego autorizzatorio in quanto è motivato correttamente sulla manifesta infondatezza delle azioni civili*";

k4) T.a.r. Puglia, Lecce, 28 giugno 2000, n. 3008 (in *Dir. Banca e Mercato Fin.*, 2001, I, 341), secondo cui "*l'art. 72 comma 9 d.lg. n. 385 del 1993 (il quale condiziona la proposizione di azioni civili nei confronti dei commissari straordinari e dei membri del comitato di sorveglianza alla previa autorizzazione della Banca d'Italia) non contrasta con gli art. 3, 24, 47 e 102 cost.*";

l) con riferimento all'ambito applicativo dell'art. 28 Cost. si vedano, tra le altre: Corte cost., 5 novembre 1996, n. 385 (in *Cons. Stato*, 1996, II, 1914; *Giur. Costit.*, 1996, fasc. 6; *Foro Amm.*, 1997, 2624; *Giur. It.*, 1997, I, 281; *Giust. Civ.*, 1997, I, 306; *Giust. Pen.*, 1997, I, 100; *Riv. Corte Conti*, 1996, fasc. 6, 248), secondo cui, tra l'altro: "*gli art. 101, 102, 104 e 108 cost., non assicurano al giudice uno "status" di assoluta irresponsabilità, perfino quando si tratti dell'esercizio delle funzioni riconducibili alla più rigorosa e stretta nozione di giurisdizione, con riguardo tanto alla diretta responsabilità verso terzi danneggiati, quanto alla soggezione all'azione di rivalsa dello Stato, posto che il magistrato, soggetto esclusivamente alla legge, è in primo luogo sottoposto alla*

Costituzione e quindi pure al principio della responsabilità (art. 28 cost.), al fine di assicurare che la sua posizione "super partes" non sia mai disgiunta dal corretto esercizio dell'alta funzione svolta; pertanto, poiché spetta al legislatore ordinario esplicare i modi e le forme di questa responsabilità anche nei confronti del giudizio contabile, rimane preclusa, perché non fondata su ragioni di esclusiva costituzionalità, l'ammissibilità del conflitto di attribuzione sollevato, rispetto ai parametri della propria indipendenza, dal giudice istruttore penale presso un Tribunale contro una Procura regionale della Corte dei conti in ordine all'azione di responsabilità intentata per danni allo Stato, in conseguenza della liquidazione di compensi effettuata da quel giudice a periti nel corso di procedimenti giudiziari"; Corte cost., 22 giugno 1992, n. 289 (in *Cons. Stato*, 1992, II, 883; *Giust. Civ.,* 1992, I, 2313; *Informazione Prev*., 1992, 767); Corte cost., 19 gennaio 1989, n. 18 (in *Foro It.*, 1989, I, 305, con nota di SCOTTI, PIZZORUSSO; *Nomos*, 1988, fasc.4, 189; *Cass. Pen*., 1989, 538, con nota di SORRENTINO; *Foro Amm.,* 1989, 1317; *Giust. Civ*., 1989, I, 769, con nota di DEL CASTELLO; *Resp. Civ. e Prev*., 1989, 565, con nota di AMATO; *Giur. It*., 1989, I,1, 1430, con nota di GIANNUZZI, ANNUNZIATA; *Riv. Corte Conti*, 1989, fasc. 1, 220; *Amm. It.,* 1989, 667; *Riv. Amm. della Repubblica Italiana,* 1989, 704; *Informazione Prev.,* 1989, 504; *Corriere Giur*., 1989, 163, con nota di CICALA; *Dir. e Pratica Lav*., 1989, 425; *Fallimento*, 1989, 469, con nota di CECCHERINI; *Fisco*, 1989, 1174); Cass. civ., sez. I, 7 febbraio 1974, n. 330 (in *Rass. Avv. Stato,* 1974, 1, 4, 934; *Foro it.*, 1974, 1, 1056; *Giur. It*., 1974, 1, 1158); Corte cost., 14 marzo 1968, n. 2, secondo cui "*non è fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 55 e 74 c.p.c., che limitano al dolo, alla frode ed alla concussione (e all'omissione di atti d'ufficio) la responsabilità personale dei magistrati, in riferimento all'art. 28 della Costituzione. L'art. 28 ha inteso estendere a quanti agiscano per lo Stato quella responsabilità personale che prima era espressamente prevista solo per alcuni di loro (giudici, cancellieri, conservatori di registri immobiliari). Con il che si sono venuti ad accomunare gli uni e gli altri in una stessa proposizione normativa, affermandosi un principio valevole per tutti coloro che, sia pure magistrati, svolgano attività statale: un principio generale che da una parte li rende personalmente responsabili, ma dall'altra non esclude, poiché la norma rinvia alle leggi ordinarie, che codesta responsabilità sia disciplinata variamente per categorie o per situazioni. La singolarità della funzione giurisdizionale, la natura dei provvedimenti giudiziari, la stessa posizione "super partes" del magistrato possono suggerire, come hanno suggerito "ante litteram", condizioni e limiti alla sua responsabilità; ma non sono tali da legittimare, per ipotesi, una negazione totale, che violerebbe apertamente quel principio e peccherebbe di irragionevolezza sia di per sé (art. 28) sia nel confronto con l'imputabilità dei "pubblici impiegati" (D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 e art. 3 Cost.). La responsabilità dello Stato s'accompagna a quella dei "funzionari" e dei "dipendenti" nell'art. 28 della Costituzione e nei principi della*

legislazione ordinaria: dimodoché una legge, che negasse al cittadino danneggiato dal giudice qualunque pretesa verso l'amministrazione statale, sarebbe contraria a giustizia in un ordinamento, che, anche a livello costituzionale, dà azione almeno alle vittime dell'attività amministrativa. Nella realtà, gli artt. 55 e 74 c.p.c. non contrastano alla norma costituzionale proprio perché il loro apparente silenzio, malgrado un diverso indirizzo interpretativo, non significa esclusione della responsabilità dello Stato. In virtù dell'art. 28 Cost., là dove è responsabile il "funzionario" o "dipendente", lo sarà entro gli stessi limiti lo Stato (art. 28 "In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato"): e, poiché questo è il modello sul quale occorre ormai interpretare le due norme denunciate, in esse dovrà leggersi anche la responsabilità dello Stato per gli atti o le omissioni di cui risponde il giudice nell'esercizio del suo ministero (citato art. 55). Quanto ai danni cagionati dal giudice per colpa grave o lieve o senza colpa, il diritto al risarcimento dei danni nei riguardi dello Stato non trova garanzia nel precetto costituzionale; ma niente impedisce alla giurisprudenza di trarlo eventualmente da norme e principi contenuti in leggi ordinarie (se esistono). L'autorizzazione ministeriale, che, secondo gli artt. 55 e 74 c.p.c., è necessaria per l'esercizio dell'azione nei confronti del giudice, non occorrerebbe se la domanda di risarcimento fosse rivolta allo Stato: pertanto un giudizio di costituzionalità sarebbe irrilevante in una causa nella quale si contende sulla responsabilità dello Stato e non su quella del giudice";

m) sui limiti che incontra il legislatore nell'introdurre deroghe al principio di responsabilità diretta degli agenti pubblici ricavabile dall'art. 28 Cost.:

   m1) nel senso che la disposizione costituzionale non escluda che tale responsabilità possa essere disciplinata variamente per categorie o per situazioni, si veda tra le altre Corte cost., 3 febbraio 1987, n. 26 (in *Giur. It.*, 1987, I,1, 1316; *Foro It.*, 1987, I, 638; *Giur. Costit.*, 1987, I, 149; *Giust. Civ.*, 1987, I, 756; *Corriere Giur.*, 1987, 273, con nota di ONIDA), secondo cui "*ai sensi dell'art. 28 Cost., tutti coloro che, sia pure magistrati, svolgono attività statale, sono personalmente responsabili, non escludendosi - poiché la norma rinvia alle leggi ordinarie - che codesta responsabilità sia disciplinata variamente per categorie o per situazioni: ed in particolare, per quanto concerne i giudici, con le condizioni ed i limiti derivanti dai disposti costituzionali appositamente dettati per la Magistratura a tutela della sua indipendenza e dell'autonomia delle sue funzioni*";

   m2) sulla necessità che le scriminanti introdotte siano frutto di un ragionevole bilanciamento degli interessi costituzionali in gioco Corte cost., 3 giugno 1983, n. 148 (in *Giur. It.*, 1983, I,1, 1553, con nota di ANNUNZIATA; *Giur. Costit.*, 1983, I, 846; *Giust. Civ.*, 1983, I, 1918; *Foro It.*, 1983, I, 1800, con nota di GIRONI, PULITANO');

m3) sulla illegittimità costituzionale della c.d. garanzia amministrativa per i prefetti e i sindaci Corte cost., 19 febbraio 1965, n. 4 (in *Giur. Costit.*, 1965, 18), secondo cui "*sono costituzionalmente illegittimi gli artt. 158 t.u. l. com. prov. 4 febbraio 1915 n. 148 e 22 del t.u. della stessa legge approvato con r.d. 3 marzo 1934 n. 383 (sia in quanto stabiliscono che, senza autorizzazione del Capo dello Stato, accordata previo parere del Consiglio di Stato, non può procedersi per fatto commesso dal Prefetto, o di chi ne fa le veci, e dal Sindaco, sia in quanto dispongono che i medesimi non possono essere chiamati a rendere conto dell'esercizio delle loro funzioni, fuorché alla superiore autorità amministrativa), in riferimento agli artt. 28, 3, 102, 103, 112 Cost. Contrasta con il precetto contenuto nell'art. 28 Cost., sulla responsabilità dei funzionari e dipendenti dello Stato e degli enti pubblici, la legge che adotti una disciplina di tale responsabilità che ne comporti una esclusione più o meno manifesta. L'istituto della c.d. garanzia amministrativa contrasta con l'art. 28 Cost., importando la subordinazione ad autorizzazione amministrativa della attuazione della responsabilità dei funzionari considerati, e rendendone così possibile la discrezionale ed insindacabile liberazione dalla responsabilità stessa persino in materia penale (ponendo in essere una deroga al principio della obbligatorietà dell'azione del P.M. di cui all'art. 112 Cost., non prevista dalla Costituzione) ed attribuendo sostanzialmente alla autorità amministrativa il potere di sottrarre a quella giurisdizionale il giudizio di responsabilità al quale la stessa amministrazione è interessata e che, per il suo oggetto e per la sua natura, implica esercizio di giurisdizione, di funzione cioè del tutto estranea alla sfera amministrativa (art. 102 e 103 Cost.). Inoltre nel vigente sistema il preordinamento di un'ulteriore garanzia a favore del Prefetto, o di chi ne fa le veci, o del Sindaco, introduce un criterio irrazionalmente distintivo (art. 3 Cost.), nei confronti degli altri funzionari amministrativi che pure svolgono compiti non meno elevati ed importanti, ugualmente implicativi di estesi poteri discrezionali*";

m4) sull'autorizzazione a procedere per i reati commessi in servizio di polizia, Corte cost., 18 giugno 1963, n. 94 (in *Giur. Costit.*, 1963, 782), secondo cui "*è costituzionalmente illegittimo l'art. 16 cod. proc. pen., riguardante l'autorizzazione a procedere per reati commessi in servizio di polizia in riferimento all'art. 28 cost. Il potere conferito al Ministero di Grazia e Giustizia dall'art. 16 cod. proc. pen. si traduce in parte in una effettiva violazione del principio della eguale e diretta responsabilità dei funzionari e dipendenti dello Stato e degli enti pubblici, nonostante il carattere processuale della norma. Né vale addurre in contrario che la norma è dettata per stabilire una garanzia per la funzione e non un privilegio personale, giacché tale fondamento della norma non ne esclude in definitiva l'incidenza sulla eguaglianza dei soggetti di fronte alla responsabilità per atti*

commessi in violazione dei diritti, tanto più che una eccezione al generale principio di eguaglianza sancito nell'art. 3 Cost. non troverebbe nella specie il razionale fondamento di una effettiva diversità di situazioni oggettive e soggettive";

n) con riferimento all'art. 24 Cost.:

n1) nel senso che il precetto costituzionale risulti violato quando sia imposto un onere ovvero vengano indicate modalità tali da rendere impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto di difesa, si veda, tra le altre: Corte cost., 22 dicembre 1989, n. 568 (in *Foro It.*, 1990, I, 2141; *Giur. Costit.*, 1989, I, 2613; *Mass. Giur. Lav.*, 1989, 593; *Giust. Civ.*, 1990, I, 605; *Lav. nella p.a.*, 1990, 2212, con nota di GALLICANI; *Riv. It. Dir. Lav.*, 1990, II, 303; *Impresa*, 1990, 973; *Toscana Lavoro Giur.*, 1990, 258; *Informazione Prev.*, 1990, 235; *Arch. Civ.*, 1990, 236; *Assistenza soc.*, 1990, II, 5; *Dir. Lav.*, 1990, II, 87; *Dir. e Pratica Lav.*, 1990, 243), secondo cui "*è incostituzionale, per violazione degli art. 24 e 38 cost., l'art. 13, l. 12 agosto 1962, n. 1338, nella parte in cui, ai fini del diritto a rendita vitalizia per i periodi di contribuzione omessa ed irrecuperabile perché prescritta, salva la necessità della prova scritta sull'esistenza del rapporto di lavoro da fornirsi dal lavoratore, non consente di provare altrimenti la durata del rapporto stesso e l'ammontare della retribuzione*";

n2) sulla rilevanza ai fini dello scrutinio di costituzionalità della posizione rivestita dal soggetto che esercita il filtro all'esercizio delle azioni giurisdizionali si veda Corte cost., 18 aprile 2019, n. 97, secondo cui nella mediazione tributaria prevista dall'art. 17-*bis* del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, la mancanza di un soggetto terzo che, come avviene per la mediazione delle controversie civili e commerciali, svolga la mediazione, se da un lato comporta l'impossibilità di ricondurre la mediazione tributaria al modello di quella civilistica, dall'altro induce a dubitare della stessa riconducibilità dell'istituto all'ambito mediatorio propriamente inteso. Detta disomogeneità delle due fattispecie poste a confronto ne preclude, dunque, una comparabilità idonea a integrare la violazione dell'art. 3 Cost.;

n3) con riferimento alla rilevanza del carattere temporaneo o meno della preclusione si veda Corte cost., 17 aprile 1969, n. 87, secondo cui "*dal fatto che la procedura per l'accertamento passivo, in correlazione alla struttura ed alle finalità della liquidazione coatta amministrativa, si svolga a cura di un commissario liquidatore, designato e soggetto al controllo della Pubblica Amministrazione, senza l'immediato intervento dell'autorità giudiziaria (diversamente da quanto previsto per l'ordinaria procedura fallimentare), e che, in pendenza di tale procedura, sia precluso ai creditori l'esercizio di azioni individuali di cognizione, non deriva violazione della garanzia di tutela giurisdizionale. Si tratta infatti di liquidazione*

attinente all'obbligatorio espletamento di un preventivo procedimento amministrativo volto a tutelare la "par condicio creditorum" unitamente all'interesse pubblico; le quali si risolvono nella improponibilità soltanto temporanea delle domande giudiziali";

n4) sugli strumenti variamente introdotti dal legislatore per agevolare la composizione extragiurisdizionale delle controversie si vedano, tra le altre: Corte cost., 13 giugno 2018, n. 123 (in *Giur. It.*, 2018, 10, 2206, con nota di WIDMANN; *Foro It.*, 2018, 9, 1, 2577), secondo cui "*è costituzionalmente illegittimo, perché in contrasto con gli artt. 24, comma 1° e 102, comma 1°, Carta Costituzionale, l'art. 24, commi 7° e 8°, R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578 (Approvazione del testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province), nella parte in cui non riconosce il diritto di ciascuna delle parti, in caso di mancato accordo sulla determinazione dell'indennità di riscatto degli impianti afferenti l'esercizio dei servizi pubblici, di adire l'autorità giudiziaria ordinaria ai fini di tale determinazione*"; Corte cost., 18 gennaio 1991, n. 15 (in *Giur. It.*, 1991, I,1, 1113; *Giur. Costit.*, 1991, 98; *Giust. Civ.*, 1991, I, 1406; *Resp. Civ. e Prev.*, 1991, 255, con nota di CARANTA; *Nuovo Dir.*, 1991, 237; *Riv. Corte Conti,* 1991, fasc. 1, 213; *Amm. It.,* 1991, 849; *Riv. Amm. della Repubblica Italiana,* 1991, 786, con nota di NIZZA; *Informazione Prev.*, 1991, 422; *Arch. Civ.*, 1991, 290; *Foro It.*, 1991, I, 363); Corte cost., 11 dicembre 1989, n. 530 (in *Foro It.*, 1991, I, 2950; *Funzione Pubbl.,* 1990, fasc. 1, 269; *Giust. Civ.*, 1990, I, 309; *Giur. Costit.*, 1989, I, 2413; *Riv. Corte Conti*, 1989, fasc. 6, 209);

n5) sull'abolizione del filtro di ammissibilità della domanda risarcitoria per gli atti adottati dai magistrati si veda Corte cost., 12 luglio 2017, n. 164 (in *Foro it.*, 2018, 5, 1, 1520), che ha tra l'altro ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, l. 27 febbraio 2015, n. 18, nella parte in cui elimina il "filtro di ammissibilità" della domanda risarcitoria proposta nei confronti dello Stato per la responsabilità civile dei giudici, in riferimento agli artt. 3, 25, 101, 104 e 111 Cost.;

o) sulla posizione della Corte europea dei diritti dell'equo in relazione al diritto di accesso a un tribunale si veda tra le altre Corte EDU, sez. I, 24 febbraio 2009, n. 46967, *Cgil e altri c. Italia*, secondo cui la decisione con la quale viene concessa l'immunità parlamentare in merito alle dichiarazioni rese da un parlamentare a un quotidiano costituisce un'ingerenza nel diritto di accesso a un tribunale garantito dall'art. 6, par. 1, Cedu qualora a essa si affianchi una decisione della Corte costituzionale che, rendendola di fatto insindacabile, porti alla paralisi della causa civile promossa per il risarcimento danni. Ciò si verifica qualora la Corte costituzionale dichiari inammissibile, per motivi formali e quindi non imputabili

alla parte che si ritiene lesa, l'ordinanza con la quale il tribunale *a quo* solleva conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato. In tali circostanze, il cittadino viene privato della possibilità di contestare una decisione ritenuta lesiva dei propri diritti quando invece, secondo la giurisprudenza della Corte, esso ha diritto a un rimedio chiaro e concreto. L'ingerenza nel diritto di accesso a un tribunale è giustificabile solo se si trova in un rapporto di proporzionalità con le finalità servite dall'istituto dell'immunità parlamentare. Non si può ritenere che tale rapporto sussista qualora l'immunità sia concessa per coprire dichiarazioni di un parlamentare non aventi un legame diretto con l'attività parlamentare;

p) sui presupposti di applicabilità del diritto europeo, in quanto inerente ad atti e comportamenti nazionali che danno attuazione al diritto dell'Unione europea, si vedano, tra le altre: Corte cost., 11 marzo 2011, n. 80 (in *Dir. Pen. e Processo*, 2011, 4, 404; *Giur. It*., 2012, 4, 777, con nota di CERRUTI; *Corriere Giur*., 2011, 9, 1242, con nota di CONTI), secondo cui "*Con riferimento alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 e dell'art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575, concernente la preclusione dello svolgimento in forma pubblica del procedimento davanti alla Corte di cassazione, va rigettata l'eccezione di inammissibilità della questione per difetto di rilevanza sollevata dalla parte privata alla luce del nuovo testo dell'art. 6 del Trattato 7 febbraio 1992 sull'Unione europea per asserita disapplicabilità delle norme interne ritenute incompatibili con quelle della Convenzione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. In primo luogo, infatti deve escludersi che dalla "qualificazione [...] dei diritti fondamentali oggetto di disposizioni della CEDU come principi generali del diritto comunitario" - operata dapprima dalla Corte di giustizia, indi anche dall'art. 6 del Trattato 7 febbraio 1992 - possa farsi discendere la riferibilità alla CEDU del parametro di cui all'art. 11 Cost. e, con essa, la spettanza al giudice comune del potere-dovere di non applicare le norme interne contrastanti con la Convenzione. Né ha pregio l'argomento tratto dalla prevista adesione dell'Unione europea alla CEDU, per l'assorbente ragione che l'adesione non è ancora avvenuta, sicché, la statuizione del paragrafo 2 del nuovo art. 6 del Trattato 7 febbraio 1992 resta, allo stato, ancora improduttiva di effetti. Quanto, poi, al richiamo alla CEDU contenuto nel paragrafo 3 del medesimo art. 6 - secondo cui i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione "e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali" - si tratta di una disposizione che riprende lo schema del previgente paragrafo 2 dell'art. 6 del Trattato 7 febbraio 1992 sull'Unione europea: evocando, con ciò, una forma di protezione preesistente al Trattato di Lisbona; dal che discende l'impossibilità, nelle materie cui non sia applicabile il diritto dell'Unione, di far derivare la riferibilità alla CEDU dell'art. 11 Cost. dalla qualificazione dei diritti fondamentali in essa riconosciuti come "principi generali" del diritto*

comunitario (oggi, del diritto dell'Unione). Va infine escluso che la Carta costituisca uno strumento di tutela dei diritti fondamentali oltre le competenze dell'Unione europea; infatti presupposto di applicabilità della Carta di Nizza è che la fattispecie sottoposta all'esame del giudice sia disciplinata dal diritto europeo e non già da sole norme nazionali prive di ogni legame con tale diritto. Nel caso di specie - attinente all'applicazione di misure personali e patrimoniali ante o praeter delictum - *detto presupposto difetta: la stessa parte privata, del resto, non ha prospettato alcun tipo di collegamento tra il* thema decidendum *del giudizio principale e il diritto dell'Unione europea*"; Corte di giustizia UE, 5 ottobre 2010, C-400/10, *McB. c. E.* (in *Riv. Dir. Internaz. Priv. e Proc.*, 2011, 2, 500);

q) sul tema della c.d. doppia pregiudizialità e, in generale, sul rapporto tra diritto interno ed europeo anche in relazione alla tutela dei diritti fondamentali, si vedano, tra le altre:

   q1) Corte cost., 21 febbraio 2019, n. 20 (in *Foro it.*, 2020, I, 125, con nota di TRAPANI; *Giornale Dir. Amm.*, 2019, 5, 601, con nota di AVEARDI, nonché oggetto della News US, n. 28 del 4 marzo 2019, alla quale si rinvia per specifici approfondimenti sul tema, spec. § k) e ss.), secondo cui "*i principi e i diritti enunciati nella CDFUE intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (e dalle altre Costituzioni nazionali degli Stati membri): la prima costituisce pertanto «parte del diritto dell'Unione dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale». Fermi restando i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea, occorre considerare la peculiarità delle situazioni nelle quali, in un ambito di rilevanza comunitaria, una legge che incide su diritti fondamentali della persona sia oggetto di dubbi, sia sotto il profilo della sua conformità alla Costituzione, sia sotto il profilo della sua compatibilità con la CDFUE (indirizzo enunciato già da Corte Cost., sentenza n. 269 del 2017). In tali casi - fatto salvo il ricorso al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130 - va preservata l'opportunità di un intervento con effetti* erga omnes *della Corte Costituzionale in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di legittimità costituzionale a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.), precisandosi che in tali fattispecie, la Corte costituzionale giudicherà alla luce dei parametri costituzionali interni, ed eventualmente anche di quelli europei (ex artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), comunque secondo l'ordine che di volta in volta risulti maggiormente appropriato*";

q2) Corte cost., 14 dicembre 2017, n. 269 (in *Corriere Trib*., 2018, 9, 684, con nota di MISCALI; *Foro It*., 2018, 1, 1, 405, con nota di SCODITTI; *Giust. pen.*, 2017, I, 321, con nota di DELLI PRISCOLI; *Giur. cost*., 2017; 2925, con note di SCACCIA, REPETTO e FEDELE; *Riv. giur. trib*., 2018, 105, con nota di FERRARA; *Giur. comm*., 2019, II, 486, con nota di FONDERICO), secondo cui, tra l'altro, nell'ipotesi in cui "*principi e diritti fondamentali enunciati dalla CDFUE intersecano* [...] *principi e diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione*", con conseguenti dubbi di conformità rispetto sia alla Costituzione sia alla Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE (c.d. CDFUE), va comunque "*preservata l'opportunità di un intervento con effetti* erga omnes *di questa Corte, in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di legittimità costituzionale a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.), precisando che, in tali fattispecie, la Corte costituzionale giudicherà alla luce dei parametri costituzionali interni, ed eventualmente anche di quelli europei (*ex *artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), comunque secondo l'ordine che di volta in volta risulti maggiormente appropriato*", ferma sempre restando la possibilità del rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione europea;

r) sulla Unione bancaria e su talune criticità insite nella disciplina nazionale di recepimento (specie art. 95 d.lgs. n. 180 del 2015 che ha fortemente limitato, nel giudizio amministrativo, i diritti processuali delle parti private nei confronti dei poteri esercitati dall'autorità bancaria in materia di *bail in)* si vedano, tra le altre:

r1) News US n. 4 del 9 gennaio 2020, a Corte di giustizia UE, grande sezione 3 dicembre 2019, C-414/18 – *Iccrea Banca s.p.a, Istituto Centrale del Credito Cooperativo*, che, pronunciandosi su una questione interpretativa rimessa dal T.a.r. per il Lazio, giunge alla conclusione per cui, per procedere al calcolo delle contribuzioni che i singoli istituti di credito sono annualmente chiamati a versare ai fini del finanziamento dei fondi (europeo e nazionale) per la risoluzione degli istituti di credito in dissesto finanziario, devono essere escluse le passività risultanti da operazioni concluse all'interno di un c.d. "gruppo di fatto", essendo invece rilevanti – in base alla norma di cui all'art. 5 del regolamento delegato n. 2015/63/UE – solo le passività che si registrano all'interno di un gruppo costituito da un'impresa madre che disponga di un'influenza dominante, certificabile sulla base di un effettivo potere di controllo, nei confronti delle altre compagini del gruppo. Alla citata News si rinvia, oltre che per l'esame della questione pregiudiziale sottoposta alla sua attenzione, anche per: la disciplina normativa delle

banche popolari, §§ r) e t); l'analisi della giurisprudenza sulle stesse, § s); il sistema delle banche centrali europee, § w);

r2) News US in data 6 novembre 2018, a Cons. Stato, sez. VI, ordinanza 26 ottobre 2018, n. 6129, che ha rimesso alla Corte di giustizia UE una serie di questioni interpretative concernenti la riforma delle banche popolari, attuata con il decreto-legge n. 3 del 2015 ("*Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti*"), convertito in legge n. 33 del 2015, in particolare laddove la norma interna impone una soglia di attivo al di sopra della quale la banca popolare è obbligata a trasformarsi in società per azioni (fissando tale limite in 8 miliardi di euro) e consente alla banca di differire o limitare, anche per un tempo indeterminato, il rimborso delle azioni del socio recedente;

r3) News US in data 21 maggio 2018 a Corte cost. 15 maggio 2018, n. 99 (anche in *Riv. dir. soc*., 2018, 868, con nota di SANTOSUOSSO; *Dir. banc*., 2019, I, 505, con nota di MARTINA), che ha disatteso la q.l.c. rimessa da Cons. Stato, ordinanza, sez. VI, 15 dicembre 2016, n. 5277 (in *Società*, 2017, 145, con nota di LAMANDINI; *Dir. banc*., 2017, I, 385, con nota di AMOROSINO; *Banca, borsa e titoli di credito,* 2017, II, 168, con nota di ROMANO, nonché oggetto della News US in data 3 gennaio 2017). Alla citata News si rinvia, oltre che per l'esame della non fondatezza della q.l.c. dell'art. 1 d.l. 24 gennaio 2015, n. 3 (Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti), convertito, con modificazioni, dalla l. 24 marzo 2015, n. 33, in riferimento agli artt. 1, 3, 23, 41, 42, 77, secondo comma, 95, 97 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione EDU, anche per l'esame della giurisprudenza sulla disciplina europea della crisi bancaria, § q);

r4) News US, in data 24 settembre 2018 a Corte di giustizia UE, sez. V, 13 settembre 2018, C-594/16, *Buccioni*, che, nel rispondere a una questione pregiudiziale sollevata da Consiglio di Stato, sez. VI, ordinanza 15 novembre 2016, n. 4712 (oggetto della News US del 21 novembre 2016), apre ad un'interpretazione estensiva dell'art. 53, par. n. 1, comma 3, della direttiva n. 2013/36/UE (in materia di vigilanza bancaria e di c.d. *bail in*), nel senso di consentire l'accesso alle informazioni riservate in materia bancaria e creditizia – nei casi concernenti un ente creditizio dichiarato fallito o soggetto a liquidazione coatta ordinata da un tribunale – oltre che "*nell'ambito di procedimenti civili o commerciali*" (come letteralmente consente la norma europea) anche, a determinate condizioni, "*per poter avviare un procedimento civile o commerciale*".