

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 158° - Numero 10

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 8 marzo 2017

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





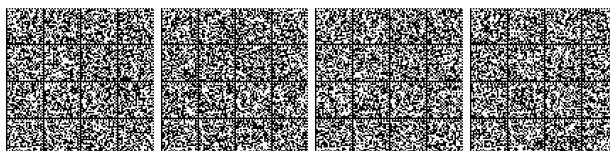
# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

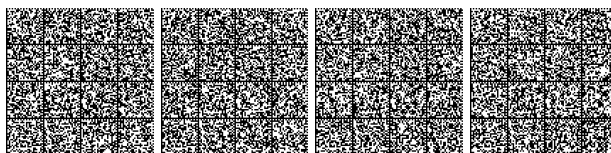
- N. 47. Sentenza 7 febbraio - 2 marzo 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Imposte e tasse - Tassa automobilistica regionale - Obbligo di pagamento per i veicoli sottoposti a fermo amministrativo disposto dall'agente della riscossione ai sensi dell'art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973.**
- Legge della Regione Toscana 22 settembre 2003, n. 49 (Norme in materia di tasse automobilistiche regionali), art. 8-*quater*, comma 4, aggiunto dall'art. 33 della legge della Regione Toscana 14 luglio 2012, n. 35; legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali), art. 9. .... Pag. 1
- N. 48. Ordinanza 7 febbraio - 2 marzo 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Gioco e scommesse - Regime concessorio (procedure di gara, raccolta del gioco con vincita di denaro, trattamento sanzionatorio).**
- Legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive), art. 4, commi 1 e 4-*bis*, «in combinato disposto» con l'art. 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), con l'art. 10, comma 9-*octies*, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, in legge 26 aprile 2012, n. 44, e con l'art. 2, commi 2-*bis* e 2-*ter*, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 (Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori), convertito, con modificazioni, in legge 22 maggio 2010, n. 73..... Pag. 6
- N. 49. Ordinanza 8 febbraio - 2 marzo 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Concorso di Province e Città metropolitane al contenimento della spesa pubblica.**
- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», art. 1, commi 418 e 419..... Pag. 11

## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 9. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 febbraio 2017 (della Regione Toscana)  
**Imposte e tasse - Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili - Definizione agevolata - Definizione agevolata delle entrate regionali e degli enti locali.**
- Decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, artt. 6, commi 1 e 10, e 6-*ter*..... Pag. 13



- N. 10. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 febbraio 2017 (della Provincia autonoma di Trento)
- Bilancio e contabilità pubblica - Riapertura dei termini della procedura di collaborazione volontaria - Disposizioni di quantificazione e imputazione del gettito derivante dalla procedura di collaborazione volontaria.**
- Decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, art. 7, anche in combinato disposto con gli artt. 1, commi da 633 a 636, e 2 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019); legge 11 dicembre 2016, n. 232, artt. 1, commi da 633 a 636, e 2. . . . . Pag. 18
- N. 1. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 10 febbraio 2017 (della Regione Emilia-Romagna)
- Responsabilità amministrativa e contabile - Regione Emilia-Romagna - Atto di citazione della Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale della Regione Emilia-Romagna nei confronti di consiglieri regionali o ex consiglieri regionali per danno erariale.**
- Atto di citazione della Procura regionale presso la Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna dell'11 novembre 2016, Proc. V. 2014/00386/MI G. 44598. . . . . Pag. 25
- N. 26. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Molise del 25 marzo 2016
- Impiego pubblico - Riforma degli onorari dell'Avvocatura generale dello Stato e delle avvocature degli enti pubblici - Criteri per la determinazione dei compensi professionali degli avvocati e dei procuratori dello Stato.**
- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 9, commi 3, 4 e 6. . . . . Pag. 33
- N. 27. Ordinanza del Tribunale di Cagliari del 5 ottobre 2016
- Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Personale dipendente del centro di ricerca e formazione per il controllo dei sistemi idrici Hydrocontrol, alla data del 28 settembre 2006, e della Sigma - Invest, alla data della messa in liquidazione della società - Assegnazione, previa domanda, all'Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna o all'ARPAS.**
- Legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2007)"), art. 6, comma 8, come modificato dall'art. 3, comma 22, della legge regionale 5 marzo 2008, n. 3 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2008)") e dall'art. 3 della legge regionale 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale). . . . . Pag. 40
- N. 28. Ordinanza del Tribunale di Pistoia del 4 novembre 2016
- Processo penale - Decreto di citazione a giudizio - Avviso all'imputato della facoltà di richiedere tempestivamente la sospensione del procedimento con messa alla prova - Mancata previsione.**
- Codice di procedura penale, art. 552, comma 1, lett. f). . . . . Pag. 44

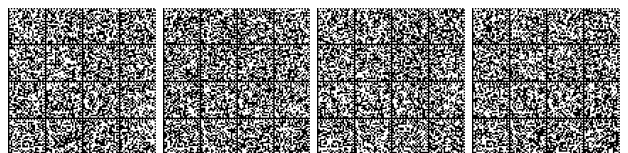


N. 29. Ordinanza del Tribunale di Palermo del 17 novembre 2016

**Straniero e apolide - Respingimento - Accompagnamento alla frontiera disposto dal questore.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 10, comma 2.....

Pag. 47





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 47

*Sentenza 7 febbraio - 2 marzo 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse - Tassa automobilistica regionale - Obbligo di pagamento per i veicoli sottoposti a fermo amministrativo disposto dall'agente della riscossione ai sensi dell'art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973.**

- Legge della Regione Toscana 22 settembre 2003, n. 49 (Norme in materia di tasse automobilistiche regionali), art. 8-*quater*, comma 4, aggiunto dall'art. 33 della legge della Regione Toscana 14 luglio 2012, n. 35; legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali), art. 9.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici:* Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 8-*quater*, comma 4, della legge della Regione Toscana 22 settembre 2003, n. 49 (Norme in materia di tasse automobilistiche regionali), aggiunto dall'art. 33 della legge della Regione Toscana 14 luglio 2012, n. 35, e dell'art. 9 della legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali), promossi dalla Commissione tributaria provinciale di Firenze con ordinanze dell'8 ottobre 2015 e dell'11 marzo 2016 e dalla Commissione tributaria provinciale di Bologna con ordinanza del 23 ottobre 2015, rispettivamente iscritte al n. 344 del registro ordinanze 2015 e ai nn. 197 e 118 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 3, 41 e 25, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di costituzione di S. G., della Regione Toscana e della Regione Emilia-Romagna;

udito nell'udienza pubblica del 7 febbraio 2017 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Diego Cremona per S. G., Marcello Cecchetti per la Regione Toscana e Maria Chiara Lista per la Regione Emilia-Romagna.



*Ritenuto in fatto*

1.- Nel corso di un giudizio promosso contro la Regione Toscana ed Equitalia Centro spa, per l'annullamento di una cartella esattoriale emessa per mancato pagamento della tassa automobilistica che la ricorrente assumeva da lei non dovuta in quanto relativa a periodo in cui l'autovettura di sua proprietà era gravata da fermo amministrativo, l'adita Commissione tributaria provinciale di Firenze, sezione seconda, premessane la rilevanza, ha sollevato, con l'ordinanza in epigrafe (reg. ord. n. 344 del 2015), questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 8-*quater* della legge della Regione Toscana 22 settembre 2003, n. 49 (Norme in materia di tasse automobilistiche regionali), nel testo introdotto dall'art. 33 della legge della stessa Regione 14 luglio 2012, n. 35, recante «Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011) e alla legge regionale 27 dicembre 2011, n. 66 (Legge finanziaria per l'anno 2012) e ulteriori disposizioni collegate. Modifiche alle l.r. 59/1996, 42/1998, 49/1999, 39/2001, 49/2003, 1/2005, 4/2005, 30/2005, 32/2009, 21/2010, 68/2011».

La disposizione denunciata - a tenore della quale «La trascrizione presso il PRA del provvedimento di fermo derivante dalla procedura di riscossione coattiva di crediti di natura pubblicistica non esplica effetti ai fini della interruzione e sospensione dell'obbligo tributario» - contrasterebbe, secondo la rimettente, con gli «articoli 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione - in relazione all'articolo 5, comma 36, del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953 (Misure in materia tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1983, n. 53 - e 119, secondo comma, della Costituzione». E ciò per le medesime ragioni per le quali la sentenza di questa Corte n. 288 del 2012 (le cui motivazioni il giudice *a quo* fa proprie e trascrive) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di altra norma regionale ritenuta di analogo contenuto (art. 10 della legge della Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012/2014 della Regione (Legge finanziaria 2012)»).

1.1.- Si è costituita in questo giudizio la parte privata S. G., che - nell'aderire alla prospettazione ed alle conclusioni dell'ordinanza di rimessione - ha in particolare sottolineato la corrispondenza di contenuto della norma regionale censurata rispetto a quello di cui all'art. 10 della legge della Regione Marche n. 28 del 2011, dichiarato costituzionalmente illegittimo.

1.2.- Si è costituita, ed ha anche depositato successiva memoria, la Regione Toscana, sostenendo che l'esenzione prevista dalla richiamata normativa statale - in dipendenza della "perdita di disponibilità" del veicolo in forza di un provvedimento dell'autorità giudiziaria od amministrativa - non possa considerarsi soppressa o derogata dalla impugnata disposizione di essa Regione, per essere questa riferita alla diversa fattispecie del fermo di cui all'art. 86 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), che, analogamente al pignoramento, comporterebbe unicamente l'effetto giuridico di rendere inopponibili/inefficaci (ma non invalidi), nei soli confronti del concessionario della riscossione (di crediti di natura pubblicistica), gli atti di disposizione del veicolo.

2.- In altro successivo giudizio, proposto per l'annullamento di tassa automobilistica del pari relativa a vettura gravata da fermo amministrativo, la Commissione tributaria provinciale di Firenze, sezione quarta, con ordinanza (reg. ord. n. 197 del 2016) di contenuto pressoché identico a quello dell'ordinanza che precede, ha sollevato la medesima questione di legittimità costituzionale dell'art. 8-*quater*, comma 4, della legge della Regione Toscana n. 49 del 2003, in riferimento agli stessi parametri come sopra evocati.

2.1.- Anche in questo giudizio si è costituita la Regione Toscana per contestare la fondatezza delle censure formulate dalla Commissione rimettente.

3.- La Commissione tributaria provinciale di Bologna, sezione quinta - nell'ambito di controversia in cui veniva analogamente in contestazione la debenza della tassa automobilistica relativamente a vettura sottoposta, nel periodo di riferimento, a fermo amministrativo da parte di Equitalia Centro spa - ha sollevato, con l'ordinanza iscritta al n. 118 del registro ordinanze del 2016, questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali), nella parte in cui prevede che il fermo del veicolo disposto dall'agente della riscossione, ai sensi dell'art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973, «non rientra tra le fattispecie che fanno venir meno l'obbligo del pagamento della tassa automobilistica», in riferimento, ancora una volta, all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione al citato art. 5, comma 36, del d.l. n. 953 del 1982, ed all'art. 119, comma secondo, oltre che agli artt. 120 e 3 Cost.





Nel motivare la non manifesta infondatezza di tale (parallela) questione, anche la Commissione rimettente ha fatto rinvio alla sentenza di questa Corte n. 288 del 2012, sul presupposto che questa abbia pronunciato l'illegittimità costituzionale di norma (art. 10 della già citata legge della Regione Marche n. 28 del 2011) relativa ad «una medesima fattispecie, differenziata dalla presente solamente in ordine all'Ente che aveva emanato la disposizione di legge censurata».

3.1.- Si è costituita in questo terzo giudizio la Regione Emilia-Romagna.

Secondo la difesa di detta Regione, avrebbe errato il giudice *a quo* nel non avvedersi di quanto la norma della Regione Marche, incorsa nella su richiamata declaratoria di illegittimità costituzionale, sia, in realtà, «totalmente diversa» da quella recata dall'art. 9 della legge della Regione Emilia-Romagna qui impugnata.

Quest'ultima disposizione non apporterebbe, infatti, deroga alcuna alla disciplina statale in tema di esenzione dal pagamento della tassa automobilistica, di cui all'art. 5, comma 36, del decreto-legge n. 953 del 1982, non interferendo rispetto alla fattispecie del «fermo amministrativo», ivi contemplata, ed attenendo invece alla differente fattispecie del fermo cautelare disposto dall'agente di riscossione, ai sensi dell'art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973. Da qui la conclusione di inammissibilità o manifesta infondatezza della questione sollevata.

3.1.2.- Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza di discussione, la Regione Emilia-Romagna ha sottolineato come, alla data del 1° dicembre 2016, i veicoli circolanti con fermo apposto da Equitalia, per omesso pagamento di crediti riferibili alle più diverse pubbliche amministrazioni, siano, solo in essa Regione, 183.254, ed ha affermato che «la perdita di gettito per la Regione», nel caso in cui non dovesse trovare più applicazione la norma denunciata, «ammonterebbe a 29.448.114,87 di Euro», parte dei quali di spettanza dello Stato.

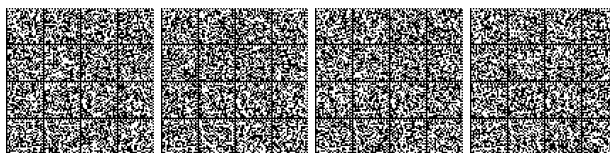
#### *Considerato in diritto*

1.- Con le due ordinanze (reg. ord. n. 344 del 2015 e n. 197 del 2016), di sostanzialmente identico contenuto, di cui si è in narrativa detto, la Commissione tributaria provinciale di Firenze, sezione seconda (nel primo caso) e sezione quarta (nel secondo caso), solleva questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 8-*quater*, comma 4, della legge della Regione Toscana 22 settembre 2003, n. 49 (Norme in materia di tasse automobilistiche regionali), aggiunto dall'art. 33 della successiva legge regionale 14 luglio 2012 n. 35, recante «Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011) e alla legge regionale 27 dicembre 2011, n. 66 (Legge finanziaria per l'anno 2012) e ulteriori disposizioni collegate. Modifiche alle l.r. 59/1996, 42/1998, 49/1999, 39/2001, 49/2003, 1/2005, 4/2005, 30/2005, 32/2009, 21/2010, 68/2011», per contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione - in relazione all'art. 5, comma 36, del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953 (Misure in materia tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1983, n. 53 - e 119, secondo comma, Cost.

La disposizione regionale così denunciata - nel prescrivere che «La trascrizione presso il PRA del provvedimento di fermo derivante dalla procedura di riscossione coattiva di crediti di natura pubblicistica non esplica effetti ai fini della interruzione e sospensione dell'obbligo tributario» - violerebbe, appunto, gli evocati artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost., in quanto derogatoria della norma interposta di cui all'art. 5, comma 36, del citato d.l. n. 953 del 1982, prevedente, invece, in tal caso, una espressa esenzione dall'obbligo di pagamento della tassa automobilistica.

2.- Con riferimento agli stessi parametri di cui sopra - oltre che all'art. 120 (senza motivazione e solo in dispositivo evocato) ed all'art. 3 Cost. (per il profilo della asserita disparità di trattamento dei cittadini residenti nella Regione resistente rispetto a quelli residenti nella Regione Marche) - la Commissione tributaria provinciale di Bologna, sezione quinta, dubita, a sua volta, della legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali), nella parte in cui detta norma analogamente prevede che «il fermo del veicolo disposto dall'agente della riscossione, ai sensi dell'art. 86 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), non rientra tra le fattispecie che fanno venir meno l'obbligo del pagamento della tassa automobilistica».

3.- I tre giudizi - nel primo dei quali si è costituita la parte privata e, in tutti, la Regione resistente nei rispettivi procedimenti a quibus - per i profili di identità o connessione delle questioni sollevate, in ragione del prospettato contrasto con i medesimi parametri costituzionali ed in relazione alla stessa norma interposta, possono riunirsi per essere decisi con unica sentenza.



4.- Le Commissioni rimettenti convergono nel motivare la non manifesta infondatezza delle questioni sollevate sulla base della ritenuta sovrapponibilità delle disposizioni regionali, rispettivamente da esse censurate, a quella di cui all'art. 10 della legge della Regione Marche 28 dicembre 2011, n. 28, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012/2014 della Regione (Legge Finanziaria 2012)», già dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza di questa Corte n. 288 del 2012.

5.- Entrambe le questioni, con tale identica motivazione sollevate, non sono fondate.

5.1.- L'art. 5, comma 36 (*recte*: comma trentasettesimo nel testo vigente), del d.l. n. 953 del 1982 - che, ai fini della denunciata violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost., le odierne ordinanze di rimessione, come già quella relativa al giudizio deciso con la citata sentenza n. 288 del 2012, richiamano come norma interposta - dispone che «La perdita del possesso del veicolo o dell'autoscafo per forza maggiore o per fatto di terzo o la indisponibilità conseguente a provvedimento dell'autorità giudiziaria o della pubblica amministrazione, annotate nei registri indicati nel trentaduesimo comma, fanno venir meno l'obbligo del pagamento del tributo per i periodi d'imposta successivi a quello in cui è stata effettuata l'annotazione».

L'art. 10 della legge della Regione Marche n. 28 del 2011 si poneva frontalmente in contrasto con la riferita norma statale di esenzione, disponendo esattamente il contrario, e cioè che «la disposizione del fermo amministrativo o giudiziario di beni mobili registrati non esenta dall'obbligo di pagamento della tassa automobilistica regionale».

E per tale ragione ne è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, in quanto «la Regione, con riferimento alla tassa automobilistica che [...] si qualifica come tributo proprio derivato [...] non può escludere esenzioni [...] già previste dalla legge statale» (sentenza n. 288 del 2012).

Sia la Commissione tributaria provinciale di Firenze che quella di Bologna assumono ora che la fattispecie disciplinata dalle disposizioni rispettivamente denunciate (art. 8-*quater*, comma 4, della legge della Regione Toscana n. 49 del 2003 e art. 9 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 15 del 2012) non sarebbe diversa da quella che formava oggetto dell'art. 10 della legge della Regione Marche n. 28 del 2011, essendo quindi analogamente derogatoria della norma statale interposta, che ne comporterebbe il contrasto con gli evocati parametri costituzionali.

5.2.- La comune premessa, da cui muovono i giudici a quibus nel sollevare le questioni in esame, non è esatta.

Il “fermo amministrativo” - al quale è correlata l'esenzione prevista dal citato art. 5, comma 36 (*recte*: trentasettesimo) del d.l. n. 953 del 1982 (e cui identicamente si riferiva la caducata disposizione della Regione Marche, per escludere invece l'esenzione stessa) - è propriamente, infatti, il fermo del veicolo disposto dall'Autorità di pubblica sicurezza ovvero dalla Polizia stradale o comunale. Ai sensi dell'art. 214 (Fermo amministrativo del veicolo), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) esso consegue ora quale misura accessoria, unitamente ad altre sanzioni, a gravi violazioni di norme dello stesso codice. Si tratta di misura che comporta la cessazione della circolazione del veicolo con l'obbligo di custodia in luogo non sottoposto a pubblico passaggio ed apposizione su di esso di apposito sigillo; il trattenimento del documento di circolazione presso l'organo di polizia; l'obbligo di rimozione e trasporto in un apposito luogo di custodia, ove si tratti di ciclomotori e motocicli; e la confisca, oltre all'applicazione di sanzioni penali ed amministrative, in caso di circolazione del mezzo con elusione del provvedimento di fermo.

Diverso è, invece, il fermo cosiddetto fiscale, al quale non poteva evidentemente riferirsi la norma di esenzione del 1982, in quanto solo successivamente il decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30, ha introdotto detta diversa ipotesi di fermo, all'interno dell'art. (91-*bis*, poi rifluito nell'art.) 86, del d.P.R. n. 602 del 1973, come misura di garanzia del credito di enti pubblici e non come sanzione conseguente a violazione di norme del codice della strada.

Più propriamente si tratta in questo caso di una misura cautelativa provvisoria, con effetti indiretti di conservazione della garanzia patrimoniale, che l'agente incaricato della riscossione di crediti di enti pubblici può adottare, a sua discrezione, in alternativa alla immediata attivazione delle procedure esecutive, allo scopo di indurre il debitore ad un adempimento spontaneo, che gli consenta di ottenere la rimozione del fermo. Fermo, quest'ultimo, che comunque non comporta la materiale sottrazione della vettura alla disponibilità del proprietario; non gli impedisce di trasferirla a terzi con atto di alienazione (con traslazione, ovviamente, del vincolo); e, in caso di elusione del divieto di circolazione, dà luogo all'applicazione di una sanzione pecuniaria al proprietario, ma non anche al sequestro del mezzo.



5.3.- L'esclusa sospensione dell'obbligo di pagamento della tassa automobilistica durante il periodo di fermo della vettura disposto dall'agente della riscossione - quale si rinviene nelle due leggi regionali impugnate dai giudici a quibus - non si pone, dunque, in contrasto con la esenzione dal tributo (nella diversa ipotesi di fermo disposto dall'autorità amministrativa o da quella giudiziaria) prevista, in via di eccezione, dal d.l. n. 953 del 1982, e rientra, invece, nella regola - innovativamente introdotta dallo stesso - che vuole quel tributo correlato non più alla circolazione, ma alla proprietà del mezzo.

E tanto vale ad escludere la fondatezza della censura di violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost., nei riguardi, sia dell'art. 8-*quater*, comma 4, della legge della Regione Toscana n. 49 del 2003 sia dell'art. 9 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 15 del 2012, come prospettata dalle Commissioni tributarie rimettenti.

6.- Non fondata è anche la censura di violazione dell'art. 3 Cost., formulata dalla sola Commissione tributaria di Bologna con riguardo alla legge della Regione Emilia-Romagna n. 15 del 2012.

Diversamente da quanto presupposto da detto giudice, la caducazione (a seguito di sentenza n. 288 del 2012) dell'art. 10 della legge n. 28 del 2011 della Regione Marche non altro, infatti, ha comportato che il ripristino, all'interno di quella Regione, della esenzione dal tributo automobilistico - in caso di fermo della vettura disposto dall'autorità amministrativa o giudiziaria - quale operante su tutto il territorio nazionale e, quindi, anche nell'ambito della Regione Emilia-Romagna. Per cui ai proprietari di vetture residenti all'interno di questa non può dirsi riservato «l'evidente trattamento di sfavore in confronto al cittadino della Regione Marche», lamentato dalla rimettente.

7.- L'art. 120 Cost. è, infine, richiamato, senza motivazione alcuna, solo in dispositivo della ordinanza di rimessione della Commissione tributaria di Bologna; non vi è, pertanto, questione - di contrasto con detto parametro della legge regionale da quella Commissione impugnata - sulla quale questa Corte debba pronunciarsi.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8-*quater*, comma 4, della legge della Regione Toscana 22 settembre 2003, n. 49 (Norme in materia di tasse automobilistiche regionali), aggiunto dall'art. 33 della legge della medesima Regione 14 luglio 2012, n. 35, sollevata, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Firenze, sezione seconda e sezione quarta, con le due ordinanze in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 15 (Norme in materia di tributi regionali), sollevata in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), 119, secondo comma, e 3 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Bologna, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

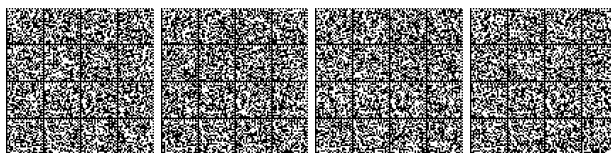
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 marzo 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 48

Ordinanza 7 febbraio - 2 marzo 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Gioco e scommesse - Regime concessorio (procedure di gara, raccolta del gioco con vincita di denaro, trattamento sanzionatorio).**

- Legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive), art. 4, commi 1 e 4-*bis*, «in combinato disposto» con l'art. 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), con l'art. 10, comma 9-*octies*, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, in legge 26 aprile 2012, n. 44, e con l'art. 2, commi 2-*bis* e 2-*ter*, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 (Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori), convertito, con modificazioni, in legge 22 maggio 2010, n. 73.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;*Giudici :* Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 4-*bis*, della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive), in combinato disposto con l'art. 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), con l'art. 10, comma 9-*octies*, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, in legge 26 aprile 2012, n. 44, e con l'art. 2, commi 2-*bis* e 2-*ter*, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 (Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori), convertito, con modificazioni, in legge 22 maggio 2010, n. 73, promosso dal Tribunale ordinario di Bari nel procedimento penale a carico di A. M., con ordinanza del 17 novembre 2014, iscritta al n. 264 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti l'atto di costituzione di A. M. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 7 febbraio 2017 il Giudice relatore Franco Modugno;



uditi l'avvocato Vincenzo Maria Scarano per A. M. e l'avvocato dello Stato Maurizio Greco per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ordinanza del 17 novembre 2014, il Tribunale ordinario di Bari ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 4-bis, della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive), «in combinato disposto» con l'art. 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) (di seguito, TULPS), con l'art. 10, comma 9-octies, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, in legge 26 aprile 2012, n. 44, e con l'art. 2, commi 2-bis e 2-ter, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 (Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere»), di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori), convertito, con modificazioni, in legge 22 maggio 2010, n. 73;

che il rimettente denuncia il contrasto delle norme censurate con gli artt. 3, 25 e 41 della Costituzione e con gli artt. 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (di seguito, TFUE) - già artt. 43 e 49 del Trattato che istituisce la Comunità europea (di seguito, TCE) - nella parte in cui:

a) consentono di indire una gara nazionale per l'attribuzione di concessioni per l'esercizio dell'attività di giochi e scommesse di durata inferiore a quella delle concessioni rilasciate in precedenza, senza che queste ultime vengano revocate;

b) dispongono che il gioco con vincita in denaro possa essere raccolto dai soggetti titolari di valida concessione rilasciata dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (di seguito, AAMS) esclusivamente nelle sedi e con le modalità previste dalla relativa convenzione di concessione, «con esclusione di qualsiasi altra sede, modalità o apparecchiatura che ne permetta la partecipazione telematica»;

c) sanzionano penalmente i soggetti ai quali sia stato negato il rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 88 del TULPS, pur avendo i requisiti di affidabilità previsti dall'ordinamento, in quanto non in possesso di concessione «per irregolarità commesse nell'ambito di una procedura di gara per il rilascio dell[a] stess[a]»;

che il giudice *a quo* riferisce di essere investito del processo penale nei confronti di una persona imputata del reato di esercizio abusivo di attività di gioco o di scommessa, di cui all'art. 4, commi 1 e 4-bis, della legge n. 401 del 1989, per avere svolto un'attività organizzata finalizzata alla raccolta in via telematica di scommesse su eventi sportivi per conto di una società di diritto maltese, senza essere munito dei prescritti titoli abilitativi;

che il fatto era stato accertato a seguito di un controllo della Guardia di finanza nei locali utilizzati dall'imputato, in esito al quale si era proceduto al sequestro di nove videoterminali;

che, ciò premesso, il rimettente rileva che la legge italiana subordina l'esercizio dell'attività organizzata di raccolta e gestione delle scommesse a due distinti provvedimenti amministrativi: una concessione, rilasciata dall'AAMS all'esito di una gara pubblica che prevede l'attribuzione di un circoscritto numero di titoli abilitativi, e una autorizzazione di polizia, disciplinata dall'art. 88 del TULPS, il cui rilascio presuppone l'ottenimento della concessione;

che la Corte di giustizia ha, peraltro, affermato - con la sentenza 6 novembre 2003, in causa C-243/01, Gambelli e altri - che il predetto regime costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi, previste dagli artt. 43 e 49 del TCE;

che, nella medesima sentenza, la Corte di Lussemburgo ha precisato, altresì, che simili restrizioni sono ammissibili solo se giustificate da esigenze imperative di carattere generale - quale, nella specie, quella di evitare che la raccolta di scommesse sia svolta per fini criminali o fraudolenti - e sempre che le misure adottate risultino necessarie per il conseguimento dello scopo, proporzionate e non discriminatorie: requisiti la cui sussistenza deve essere verificata dal giudice nazionale;

che tali affermazioni sono state ribadite dalla sentenza della Grande Sezione 6 marzo 2007, nelle cause riunite C338/04, C359/04 e C360/04, Placanica e altri, la quale ha ulteriormente chiarito che contrasta con le citate norme del Trattato una normativa nazionale che sottoponga a pena i soggetti che raccolgano scommesse in assenza della concessione o dell'autorizzazione di polizia, ove il rilascio di queste ultime sia stato loro negato in violazione del diritto comunitario;

che tale ipotesi ricorre, in particolare - sempre secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia - allorché la gara per l'attribuzione di nuove concessioni preveda regole penalizzanti per gli operatori interessati, tali da favorire i titolari delle concessioni rilasciate in precedenza, assicurando loro il consolidamento di posizioni indebitamente acquisite in



violazione del diritto comunitario: così come era avvenuto - alla luce di quanto affermato dalla sentenza 16 febbraio 2012, nelle cause riunite C72/10 e C77/10, Costa e Cifone - con riguardo alla gara indetta in base al decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, in legge 4 agosto 2006, n. 248;

che, ad avviso del rimettente, una situazione di tal fatta sarebbe ravvisabile anche nel caso in esame;

che l'imputato nel giudizio *a quo* aveva, infatti, chiesto l'autorizzazione di cui all'art. 88 del TULPS, ma la stessa gli era stata rifiutata in quanto la società maltese cui era affiliato - regolarmente abilitata alla raccolta di scommesse dalle autorità dello Stato di origine - non era munita della concessione dell'AAMS;

che - secondo il rimettente - detta società non aveva potuto, peraltro, partecipare alla nuova gara per l'affidamento delle concessioni indetta il 26 luglio 2012 ai sensi dell'art. 10, comma 9-*octies*, del d.l. n. 16 del 2012 (la prima tenutasi dal momento in cui la società ha iniziato ad operare), in ragione del carattere discriminatorio della relativa disciplina;

che discriminatoria risulterebbe, in particolare, la previsione di una durata delle nuove concessioni minore di quella delle concessioni rilasciate precedentemente (tre anni, anziché nove);

che tale minor durata, da un lato, non troverebbe giustificazione nell'obiettivo di prevenire l'esercizio dell'attività a fini criminali o fraudolenti; dall'altro, non assicurerebbe un'adeguata remunerazione degli investimenti, favorendo così gli operatori già presenti, le cui concessioni non sono state revocate, ancorché conseguite in violazione del diritto comunitario;

che un ulteriore profilo di frizione deriverebbe dalla previsione dell'art. 2, commi 2-*bis* e 2-*ter*, del d.l. n. 40 del 2010, ove si stabilisce che il gioco con vincita in denaro può essere raccolto dai titolari della concessione rilasciata dall'AAMS solo «nelle sedi e con le modalità previste dalla relativa convenzione di concessione, con esclusione di qualsiasi altra sede, modalità o apparecchiatura che ne permetta la partecipazione telematica»: previsione che apparirebbe anch'essa «in antitesi con [i] diritti comunitari fondamentali sopra evidenziati»;

che - alla luce delle indicazioni della Corte di giustizia e delle numerose pronunce della giurisprudenza di legittimità e di merito relative a fattispecie analoghe - tutto quanto precede imporrebbe di «non applicare la legge penale nel caso di specie» e di assolvere conseguentemente l'imputato perché il fatto non sussiste: ciò in ragione dell'ormai indiscusso primato del diritto comunitario sulla legge nazionale, concordemente riconosciuto tanto dalla Corte di giustizia che dalla Corte costituzionale;

che la «non applicazione» non varrebbe, tuttavia, ad espellere la normativa in questione dall'ordinamento nazionale, privandola di ogni potenzialità operativa: tanto che, nel caso di specie - malgrado il prospettato conflitto con il diritto comunitario - il pubblico ministero ha non solo rigettato la richiesta di dissequestro dei videoterminali, ma ha esercitato, altresì, l'azione penale nei confronti dell'imputato;

che, «ai fini della certezza del diritto e della sua applicazione», la normativa censurata dovrebbe essere, quindi, «necessariamente e preliminarmente» sottoposta a vaglio di legittimità costituzionale - nei termini sopra indicati - «per contrasto con tutte le disposizioni di rango primario, europee ed italiane che siano», così da conseguire una «formale declaratoria di incostituzionalità, sia pure [...] parziale e solo in via interpretativa»;

che gli evidenziati profili di incompatibilità con gli artt. 49 e 56 del TFUE si tradurrebbero, infatti, anche in vulnera ai principi costituzionali interni di eguaglianza (art. 3 Cost.), di legalità in materia penale (art. 25 Cost.) e di libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.);

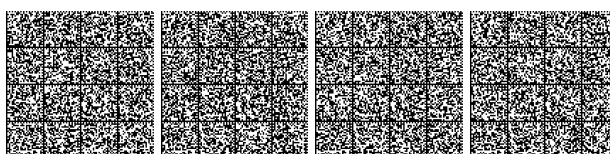
che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha eccepito l'inammissibilità della questione;

che, secondo la difesa dell'interveniente, il giudice *a quo* avrebbe posto un problema di compatibilità delle disposizioni censurate con norme dell'Unione europea provviste di efficacia diretta: problema che - per costante giurisprudenza della Corte costituzionale - spetterebbe non a quest'ultima, ma allo stesso giudice comune risolvere, con l'eventuale ausilio del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia;

che, nel merito, la questione sarebbe - sempre a parere dell'Avvocatura dello Stato - in ogni caso infondata;

che le censure del giudice *a quo* sarebbero state, infatti, disattese tanto dalla giurisprudenza nazionale - la quale avrebbe respinto tutti i ricorsi presentati da allibratori stranieri per l'annullamento della gara del 2012 - quanto dalla Corte di giustizia, che con la sentenza 22 gennaio 2015, in causa C-463/13, Stanley International Betting Ltd. e Stanleybet Malta Ltd., ha escluso che la minore durata delle nuove concessioni attribuite all'esito di detta gara contrasti con il diritto dell'Unione;

che si è costituito, altresì, A.M., imputato nel giudizio *a quo*, il quale - condividendo pienamente l'impianto argomentativo dell'ordinanza di remissione - ha chiesto che la questione venga accolta;



che tanto l'Avvocatura dello Stato che la parte privata hanno depositato memorie, insistendo nelle conclusioni già prese.

Considerato che il Tribunale ordinario di Bari solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 4-bis, della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive), «in combinato disposto» con l'art. 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) (di seguito, TULPS), con l'art. 10, comma 9-octies, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, in legge 26 aprile 2012, n. 44, e con l'art. 2, commi 2-bis e 2-ter, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 (Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori), convertito, con modificazioni, in legge 22 maggio 2010, n. 73, nella parte in cui:

a) consente di indire una gara nazionale per l'attribuzione di concessioni per l'esercizio dell'attività di giochi e scommesse di durata inferiore a quella delle concessioni rilasciate in precedenza, senza che queste ultime vengano revocate;

b) prevede che il gioco con vincita in denaro possa essere raccolto dai soggetti titolari di valida concessione rilasciata dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato esclusivamente nelle sedi e con le modalità previste dalla relativa convenzione di concessione, con esclusione di qualsiasi altra sede, modalità o apparecchiatura «che ne permetta la partecipazione telematica»;

c) sanziona penalmente i soggetti ai quali sia stato negato il rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 88 del TULPS, pur avendo i requisiti di affidabilità previsti dall'ordinamento, in quanto non in possesso di concessione «per irregolarità commesse nell'ambito di una procedura di gara per il rilascio dell[a] stess[a]»;

che il giudice *a quo* assume, sulla base di diffusa motivazione, che la disciplina censurata si ponga in contrasto con gli artt. 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (di seguito, TFUE) (già artt. 43 e 49 del Trattato che istituisce la Comunità europea), determinando - alla luce delle indicazioni della Corte di giustizia - ingiustificate restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione;

che, per giurisprudenza di questa Corte, fondata sull'art. 11 della Costituzione e costante a partire dalla sentenza n. 170 del 1984, il giudice nazionale deve dare piena e immediata attuazione alle norme dell'Unione europea provviste di efficacia diretta - quali pacificamente sono quelle evocate dall'odierno rimettente (sentenza n. 284 del 2007) - e non applicare, in tutto o anche solo in parte, le norme interne ritenute con esse inconciliabili, previo - ove occorra - rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 del TFUE per dirimere possibili dubbi riguardo all'esistenza di tale contrasto (*ex plurimis*, sentenze n. 226 del 2014, n. 80 del 2011 e n. 125 del 2009; ordinanza n. 207 del 2013);

che la non applicazione deve essere evitata solo quando venga in rilievo il limite - sindacabile unicamente da questa Corte - del rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona (*ex plurimis*, sentenze n. 238 del 2014, n. 284 del 2007 e n. 168 del 1991);

che il giudice *a quo* non ignora la ricordata giurisprudenza e, anzi, riconosce espressamente che, alla sua stregua, esso giudice - non nutrendo dubbi riguardo alla sussistenza del conflitto con il diritto dell'Unione - dovrebbe non applicare nel caso di specie la normativa censurata, e particolarmente la fattispecie incriminatrice di cui all'art. 4, commi 1 e 4-bis, della legge n. 401 del 1989, assolvendo, di conseguenza, l'imputato;

che il rimettente reputa, tuttavia, che, «ai fini della certezza del diritto e della sua applicazione», la suddetta normativa debba essere «necessariamente e preliminarmente» sottoposta a vaglio di legittimità costituzionale in riferimento ai principi enunciati dagli artt. 3, 25 e 41 Cost., il *vulnus* ai quali sarebbe insito nelle stesse considerazioni dimostrative del contrasto con le norme del Trattato;

che, infatti, solo la dichiarazione di illegittimità costituzionale determinerebbe la «formale espunzione dal corpus delle leggi» della disciplina in discussione, evitando che continui ad essere applicata da chi nutra una diversa opinione riguardo all'esistenza di quel contrasto (come il pubblico ministero nel procedimento principale);

che l'asserita pregiudizialità dell'incidente di legittimità costituzionale rispetto alla verifica della compatibilità con il diritto dell'Unione è, peraltro, insostenibile, essendo valida (per quel che si sta per dire) la proposizione esattamente contraria;



che, come ripetutamente affermato da questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 75 del 2012; ordinanze n. 298 del 2011, n. 241 del 2010 e n. 100 del 2009) - anche in relazione a questioni inerenti allo stesso art. 4 della legge n. 401 del 1989 e analoghe, per il profilo in esame, a quella odierna (sentenza n. 284 del 2007; ordinanze n. 454 del 2006 e n. 85 del 2002) - la questione di compatibilità comunitaria (oggi con il diritto dell'Unione europea) costituisce un *prius* logico e giuridico rispetto alla questione di legittimità costituzionale in via incidentale, poiché investe la stessa applicabilità della norma censurata nel giudizio principale e, pertanto, la rilevanza di cotesta questione;

che la convinzione espressa dal rimettente, circa il contrasto delle disposizioni censurate con gli artt. 49 e 56 del TFUE, rende, dunque, incongruente la motivazione sulla rilevanza della questione sollevata, la quale verte su una normativa che - secondo la ricostruzione dello stesso giudice *a quo* - egli non sarebbe chiamato ad applicare nel giudizio principale (ordinanze n. 241 del 2010 e n. 100 del 2009);

che la dedotta possibilità che altri giudici, o magistrati del pubblico ministero, disconoscano l'esistenza di quel contrasto e continuino, quindi, ad applicare la normativa in esame non muta la conclusione: l'esigenza di dirimere discordanze interpretative non può valere a sovvertire le regole del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, rendendo rilevante una questione che (proprio nella prospettiva del rimettente) non lo è;

che la questione va dichiarata, pertanto, manifestamente inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 4-bis, della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive), «in combinato disposto» con l'art. 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), con l'art. 10, comma 9-octies, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, in legge 26 aprile 2012, n. 44, e con l'art. 2, commi 2-bis e 2-ter, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 (Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori), convertito, con modificazioni, in legge 22 maggio 2010, n. 73, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 25 e 41 della Costituzione e agli artt. 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, dal Tribunale ordinario di Bari con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

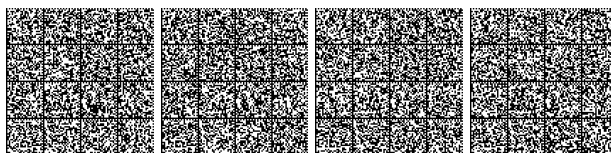
Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 marzo 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





n. 49

Ordinanza 8 febbraio - 2 marzo 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Concorso di Province e Città metropolitane al contenimento della spesa pubblica.**

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», art. 1, commi 418 e 419.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici:* Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 418 e 419, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 27 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 6 marzo 2015 ed iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2017 il Giudice relatore Daria de Pretis.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 27 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 6 marzo 2015 e iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2015, la Regione siciliana ha impugnato l'art. 1, commi 418 e 419, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», in riferimento agli artt. 14, lettera o), 15 e 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria) e all'art. 119, primo e quarto comma, della Costituzione;

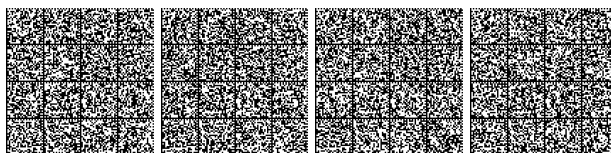
che, con atto depositato il 3 aprile 2015, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la non fondatezza del ricorso;

che, con atto depositato il 22 luglio 2016, la Regione siciliana ha rinunciato al ricorso;

che il 5 agosto 2016 è stata depositata accettazione della rinuncia da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, come da delibera del Consiglio dei ministri del 28 luglio 2016.

Considerato che con riguardo alla questione proposta vi è stata rinuncia da parte della Regione ricorrente e accettazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri;

che, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 264, n. 171, n. 62 e n. 6 del 2016).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

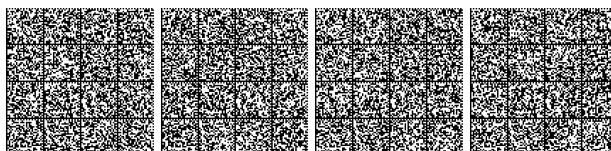
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 marzo 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170049



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 9

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 febbraio 2017*  
(della Regione Toscana)

**Imposte e tasse - Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili - Definizione agevolata - Definizione agevolata delle entrate regionali e degli enti locali.**

– Decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, artt. 6, commi 1 e 10, e 6-ter.

Ricorso della Regione Toscana (Partita I.V.A. 01386030488), in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, dott. Enrico Rossi, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 38 del 24 gennaio 2017, rappresentato e difeso, come da mandato in calce al presente atto, dall'avv. Lucia Bora (Codice fiscale n. BROLUCU57M59B157V pec: lucia.bora@postacert.toscana.it) dell'avvocatura regionale, ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Marcello Cecchetti, (Codice fiscale CCCMCL65E02H501Q) in Roma, piazza Barberini n. 12 (fax 06.4871847; Pec: marcello.cecchetti@firenze.pecavvocati.it) contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 6, comma 1, 6, comma 10, e 6-ter del decreto-legge n. 193 del 22 ottobre 2016 convertito con modificazioni nella legge 1° dicembre 2016, n. 225, per violazione degli articoli 117, 119 e 3 della Costituzione.

In data 2 dicembre 2016 è stata pubblicata, nella *Gazzetta Ufficiale* n. 282, la legge n. 225 del 1° dicembre 2016 che ha convertito con modificazioni il decreto-legge n. 193/2016, recante «Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili».

In particolare, l'art. 6, comma 1 (rubricato «Definizione agevolata») prevede che: «Relativamente ai carichi affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2016, i debitori possono estinguere il debito senza corrispondere le sanzioni comprese in tali carichi, gli interessi di mora di cui all'art. 30, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, ovvero le sanzioni e le somme aggiuntive di cui all'art. 27, comma 1, del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46, provvedendo al pagamento integrale delle somme di cui alle lettere *a)* e *b)*, dilazionato in rate sulle quali sono dovuti, a decorrere dal 1° agosto 2017, gli interessi nella misura di cui all'art. 21, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973. Fermo restando che il 70 per cento delle somme complessivamente dovute deve essere versato nell'anno 2017 e il restante 30 per cento nell'anno 2018, è effettuato il pagamento, per l'importo da versare distintamente in ciascuno dei due anni, in rate di pari ammontare, nel numero massimo di tre rate nel 2017 e di due rate nel 2018:

*a)* delle somme affidate all'agente della riscossione a titolo di capitale e interessi;

*b)* di quelle maturate a favore dell'agente della riscossione, ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, a titolo di aggio sulle somme di cui alla lettera *a)* e di rimborso delle spese per le procedure esecutive, nonché di rimborso delle spese di notifica della cartella di pagamento».

L'art. 6, comma 10, prevede che: «Sono esclusi dalla definizione di cui al comma 1 i carichi affidati agli agenti della riscossione recanti:

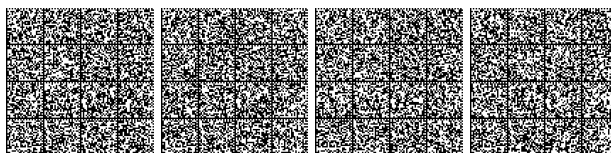
*a)* le risorse proprie tradizionali previste dall'art. 2, paragrafo 1, lettera *a)*, delle decisioni 2007/436/CE, Euratom del Consiglio, del 7 giugno 2007, e 2014/335/UE, Euratom del Consiglio, del 26 maggio 2014, e l'imposta sul valore aggiunto riscossa all'importazione;

*b)* le somme dovute a titolo di recupero di aiuti di Stato ai sensi dell'art. 16 del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015;

*c)* i crediti derivanti da pronunce di condanna della Corte dei conti;

*d)* le multe, le ammende e le sanzioni pecuniarie dovute a seguito di provvedimenti e sentenze penali di condanna;

*e)* le sanzioni amministrative per violazioni al Codice della strada;]



e-bis) le altre sanzioni diverse da quelle irrogate per violazioni tributarie o per violazione degli obblighi relativi ai contributi e ai premi dovuti dagli enti previdenziali».

L'art. 6-ter (rubricato «Definizione agevolata delle entrate regionali e degli enti locali») - articolo inserito dalla legge di conversione - prevede, al primo comma, che: «Con riferimento alle entrate, anche tributarie, delle regioni, delle province, delle città metropolitane e dei comuni, non riscosse a seguito di provvedimenti di ingiunzione fiscale ai sensi del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, notificati, negli anni dal 2000 al 2016, dagli enti stessi e dai concessionari della riscossione di cui all'art. 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, i medesimi enti territoriali possono stabilire, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, con le forme previste dalla legislazione vigente per l'adozione dei propri atti destinati a disciplinare le entrate stesse, l'esclusione delle sanzioni relative alle predette entrate. Gli enti territoriali, entro trenta giorni, danno notizia dell'adozione dell'atto di cui al primo periodo mediante pubblicazione nel proprio sito internet istituzionale».

Le impugnate disposizione sono lesive delle competenze regionali per i seguenti motivi di

## DIRITTO

1. — *Illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, del decreto-legge n. 193/2016 come convertito in legge, nella parte in cui consente, relativamente a tutti i carichi affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2016, senza distinzioni fra tributi statali e tributi regionali, di estinguere il debito senza corrispondere le sanzioni e gli interessi di mora, e dell'art. 6, comma 10, nella parte in cui non prevede l'esclusione, dalla definizione agevolata di cui al comma 1, dei carichi affidati agli agenti della riscossione per i tributi di competenza regionale, in violazione degli art. 117, terzo e quarto comma, e 119, primo e secondo comma, della Costituzione.*

La norma in esame prevede che relativamente a tutte le cartelle esattoriali affidate all'Agente della riscossione (Equitalia) dal 2000 al 2016, i debitori possano estinguere il debito senza corrispondere le sanzioni e gli interessi di mora (c.d. «definizione agevolata» o «rottamazione delle cartelle esattoriali»). In merito va premesso che la regione Toscana si avvale di Equitalia per la riscossione coattiva dei tributi di propria spettanza.

Perciò la disposizione normativa citata, laddove prevede obbligatoriamente, anche per i tributi di competenza regionale, la definizione agevolata, non prevedendo tra le esclusioni di cui al comma 10 del medesimo articolo, la specifica ipotesi di esclusione dall'applicazione della definizione agevolata per le entrate tributarie regionali è lesiva delle competenze regionali, in quanto contrasta con l'autonomia tributaria regionale costituzionalmente riconosciuta dall'art. 119 della Costituzione, nonché determina un'incisiva riduzione dell'incasso tributario della Regione Toscana.

L'art. 119 della Costituzione assicura «autonomia finanziaria di entrata e di spesa» a regioni, province, comuni e città metropolitane prevedendo che tali enti «stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

L'attuale testo dell'art. 119 della Costituzione ha affermato il passaggio da un sistema accentrato di finanza derivata, ad un sistema fondato sull'autonomia di entrata e di spesa in cui, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e concorrendo ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni, che hanno risorse autonome, stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Essi, poi, dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

Per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione è stata emanata la legge 5 maggio 2009 n. 42 (legge delega sul c.d. federalismo fiscale).

Al riguardo, occorre anzitutto ricordare che l'art. 7, della citata legge n. 42 del 2009, definisce i vari tipi di «tributi delle regioni», ricomprendendo:

- 1) i «tributi propri derivati», cioè istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni;
- 2) le addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali;
- 3) i «tributi propri» istituiti dalle regioni con proprie leggi, in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale.

Per le prime due categorie, le leggi regionali possono modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti e secondo criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria; analo-



gamente per le addizionali possono essere introdotte variazioni percentuali delle aliquote e detrazioni nei limiti posti dalla legge statale.

I principi e criteri direttivi di cui alla legge delega 42/2009 sono stati attuati, per quanto qui interessa, dal decreto legislativo n. 68 del 2011, che, all'art. 8, in materia di «Ulteriori tributi regionali», prevede che:

«Ferma restando la facoltà per le regioni di sopprimerli, a decorrere dal 1° gennaio 2013, sono trasformati in tributi propri regionali la tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo, l'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile, la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali, le tasse sulle concessioni regionali, l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili». (1)

Al successivo comma 2 del medesimo articolo, si prevede che: «Fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale, le regioni disciplinano la tassa automobilistica regionale».

Il comma 3 stabilisce poi che sono riservati alle regioni a statuto ordinario gli altri tributi ad esse riconosciuti dalla legislazione vigente, che costituiscono tributi propri derivati.

Inoltre, spettano alle regioni a statuto ordinario le altre compartecipazioni al gettito di tributi erariali, secondo quanto previsto dalla legislazione vigente (comma 5).

Il richiamato art. 8 presuppone, pertanto, una duplice trasformazione di alcuni tributi statali: taluni di questi diventano tributi propri regionali, di talché ciascuna regione potrebbe sopprimerli; altri, invece, quelli riconosciuti alle regioni dalla legislazione vigente, vengono trasformati in tributi propri derivati, senza includere la clausola che consente alle regioni di sopprimere i tributi stessi.

In merito codesta ecc.ma Corte costituzionale nella sentenza n. 288 del 2012 ha rilevato: «L'art. 8 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (disposizioni in materia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), che costituisce attuazione della legge delega n. 42 del 2009, dopo aver disposto, al comma 1, la trasformazione di un'ampia serie di tributi statali in tributi propri regionali (a decorrere dal 1° gennaio 2013), al comma 2 precisa fermi restando i limiti di massima manovrabilità, previsti dalla legislazione statale, le regioni disciplinano la tassa automobilistica regionale»; per poi aggiungere, al comma 3, che alle Regioni a statuto ordinario spettano gli altri tributi ad esse riconosciuti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del decreto stesso, aggiungendo che i predetti tributi costituiscono tributi propri derivati».

Per quanto attiene alla dimensione «dinamica», merita segnalare che l'art. 9 del decreto n. 68/2011 assicura il riversamento diretto alle regioni dell'intero gettito derivante dall'attività di recupero riferita ai tributi regionali propri di tipo derivato e alle addizionali alle basi imponibili dei tributi erariali disciplinati nel predetto decreto.

La ricorrente non ignora che la disciplina della maggior parte dei tributi regionali, in particolare i tributi propri derivati e le addizionali, in quanto istituiti e regolati dalla legge statale, sono stati ritenuti da numerose pronunce di codesta Corte costituzionale rientranti nella materia «ordinamento tributario dello Stato» di competenza legislativa esclusiva statale (art. 117, secondo comma, della Costituzione), a nulla rilevando che il gettito sia attribuito alle Regioni.

Ciò, tuttavia, non elimina la denunciata illegittimità.

In primo luogo, infatti, le norme impugnate si applicano anche ai tributi regionali di cui all'art. 8 del decreto legislativo n. 68/2011 ed è certo che, oggi, spetti ai legislatori regionali la competenza legislativa in relazione ai tributi propri c.d. autonomi (o in senso stretto) cioè a quelle forme di prelievo istituite dalla legge regionale o in relazione alle quali sono state, alla stessa, ceduti tutti gli ambiti di disciplina da parte dello Stato, originario titolare.

Tali tributi possono essere interamente disciplinati, e anche soppressi, dalle regioni e sono assoggettati unicamente al rispetto dei principi di coordinamento. Del resto, la Corte costituzionale, già prima del c.d. federalismo fiscale, con la sentenza n. 102/2008 ha riconosciuto alle Regioni una «potestà legislativa esclusiva nella materia tributaria non espressamente riservata alla legislazione dello Stato e sempre che l'esercizio di tale facoltà non si traduca in un dazio o in un ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni (art. 117, quarto comma e 120, primo comma, della Costituzione».

Pertanto, con riferimento ai tributi propri in senso stretto, come sopra identificati, la normativa nazionale impugnata nello stabilire che la «rottamazione delle cartelle esattoriali» si applichi obbligatoriamente ed in modo automatico anche ai tributi regionali, contrasta con l'autonomia riconosciuta dall'art. 119 della Costituzione, come attuato dal decreto legislativo n. 168/2011, e con il sistema di riparto delle competenze stabilito dall'art. 117 della Costituzione.

(1) Rispettivamente disciplinate dall'art. 190 del regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, dall'art. 121 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, dagli articoli 1, 5 e 6 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, dall'art. 2 della legge 16 maggio 1970, n. 281, dagli art. 5 e 3 della legge 16 maggio 1970, n. 281, dagli articoli da 90 a 95 della legge 21 novembre 2000, n. 342.



In secondo luogo, poi, la non coerenza delle censurate disposizioni rispetto all'art. 119 della Costituzione sussiste anche con riferimento agli altri tributi regionali (tributi propri derivati e addizionali) in quanto le stesse ingiustificatamente privano l'Amministrazione regionale di una fonte di entrata, senza al contempo prevedere alcuna compensazione per quelle Regioni che dimostrino di essere «virtuose» nel recupero dei loro crediti tributari.

La norma nazionale è fondata sull'erroneo presupposto che dalla definizione agevolata, di cui all'art. 6 del decreto-legge n. 193/2016, deriverà per tutti gli Enti un incremento delle entrate tributarie. Da quanto si può evincere dalla lettura della relazione tecnica allegata al decreto, la metodologia di stima delle maggiori entrate derivanti dall'applicazione della norma è basata sull'assunzione che alla sanatoria dovrebbe aderire una quota di soggetti che altrimenti non avrebbe pagato.

Nella relazione tecnica si stima un incremento del tasso di adesione dell' 1,37%, ridotto all' 1% per una perdita della capacità di riscossione.

Tuttavia, tale stima appare non sufficiente a coprire la perdita di riscossione della Regione Toscana, in quanto il dato storico relativo alla percentuale di riscossione dell'Amministrazione regionale toscana è sensibilmente superiore rispetto ai valori medi utilizzati per la stima degli impatti del decreto in questione.

Considerato infatti che, con riferimento ai soli tributi gestiti direttamente dalla Regione Toscana (tassa auto, tributo speciale sul conferimento in discarica, imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile e tassa sulle concessioni regionali), il carico (al netto delle sanzioni) è pari a circa 400 milioni di euro, si può ragionevolmente pensare che, sulla base delle stime contenute negli atti governativi e parlamentari propedeutici all'emanazione del decreto-legge, nelle tempistiche sopra definite la Regione incasserà circa 4 mln di €, rinunciando al contempo agli incassi delle voci oggetto di sanatoria stimabili in oltre 6 mln di €, incidendo negativamente sugli equilibri finanziari dell'Ente.

Tale effetto negativo per le entrate regionali si produce, oltre tutto, sulla base di un presupposto del tutto casuale: l'aver deciso anni addietro di avvalersi di Equitalia come agente di riscossione coattiva.

Occorre inoltre considerare che in ragione del fatto che, per i tributi gestiti direttamente, in Regione Toscana l'azione di recupero fiscale risulta molto più tempestiva, il decreto-legge, non prevedendo alcuna restrizione circa l'anno di imposta definibile, tende a penalizzare gli Enti maggiormente virtuosi (come la Regione Toscana) incidendo su anni di imposta recenti che ordinariamente assicurano percentuali di riscossione mediamente più elevate.

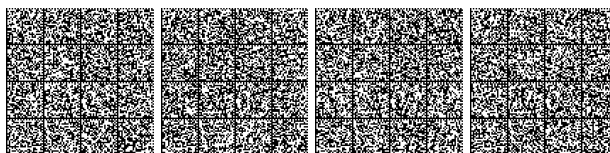
Infatti si ribadisce che l'esito positivo dell'incasso dei tributi contestati deriva anche dalla durata delle fasi di recupero: maggiore è la durata, minore è l'incasso e viceversa. Tutto ciò è facilmente comprensibile in quanto con il passare del tempo i soggetti passivi d'imposta, ad esempio, si trasferiscono, modificano, trasformano, cessano l'attività. Per questo motivo, la Regione Toscana ha cercato di ridurre i tempi per il recupero delle somme evase in modo che i debitori abbiano ancora «conoscenza» dei tributi non corrisposti e siano ancora in grado di liquidare quanto dovuto. Ciò è anche ribadito nel paper del Dipartimento Affari Fiscali del Fondo Monetario Internazionale del dicembre 2015 in merito al rafforzamento della governance e dell'efficacia delle Agenzie Fiscali, dove viene chiaramente stabilito che [...] una riscossione per essere efficace deve essere eseguita tra i 3 e i 6 mesi dal termine di pagamento, dopo di che il tasso di riscossione diminuisce esponenzialmente.

A titolo esemplificativo, nell'anno 2015, è stata consegnata all'Agente della riscossione buona parte dei crediti della tassa automobilistica non pagata nel 2013 che, nel rispetto dei tempi di prescrizione, adesso potrebbe essere ancora recuperata in una fase precedente al ruolo con sanzioni che non sarebbero state oggetto di sanatoria.

La definizione agevolata non è quindi destinata ad incrementare il gettito delle entrate regionali, così come invece prospettato dal Governo nazionale, ma, al contrario, le disposizioni impugnate riducono il gettito dei tributi regionali propri e derivati di un importo tale da impedire il corretto esercizio delle attribuzioni della Regione, così violando la sua autonomia finanziaria (art. 119 della Costituzione).

Tale riduzione di gettito incide negativamente sul corretto esercizio delle funzioni costituzionalmente garantite dall'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione e, inoltre premia le Amministrazioni meno tempestive e meno efficienti in danno delle Regioni virtuose.

Inoltre, per le considerazioni sopra esposte, è necessario valutare anche che, analogamente a quanto, di norma, previsto dalla disciplina statale nei casi di interventi su tributi propri derivati degli Enti regionali e locali, sono previsti meccanismi di ristoro che in questo caso non sono disciplinati. Basti pensare alle modifiche intervenute in materia di IMU e TASI (art. 1 comma 380 ter della legge 24 dicembre 2012, n. 228) ovvero di IRAP (art. 8, comma 13-*duodecies* del decreto-legge n. 78/2015) che hanno invece previsto, a fronte di un intervento nazionale comportante una riduzione del gettito a scapito degli Enti beneficiari, meccanismi di compensazione delle minori entrate da parte dello Stato. Infatti, ancorché il decreto-legge n. 193/2016 preveda a livello di sistema un incremento delle entrate, non è a priori escludibile un decremento delle stesse in specifici contesti socio-economici e in relazione a determinati tipologie di tributi e Enti impositori.



2. — *Illegittimità costituzionale dell'art. 6-ter del decreto-legge n. 193 del 2016, come convertito in legge, nella parte in cui consente alle regioni, alle province, alle città metropolitane e ai comuni che utilizzano, per la riscossione coattiva, l'ingiunzione fiscale, ai sensi del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, di cui al regio decreto 14 aprile 1910 n. 639, notificati dagli enti stessi e dai concessionari della riscossione di cui all'art. 53 del decreto legislativo n. 446/1997, di non aderire alla definizione agevolata di cui all'art. 6, comma 1, mentre non consente la medesima facoltà di scelta agli enti che utilizzano lo strumento del ruolo esattoriale per la riscossione coattiva, in violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, 119, primo e secondo commadella Costituzione, nonché violazione art. 3 della Costituzione, per disparità di trattamento.*

L'art. 6-ter del decreto-legge n. 193/2016, introdotto in sede di conversione, prevede, al primo comma, che: «Con riferimento alle entrate, anche tributarie, delle regioni, delle province, delle città metropolitane e dei comuni, non riscosse a seguito di provvedimenti di ingiunzione fiscale ai sensi del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, notificati, negli anni dal 2000 al 2016, dagli enti stessi e dai concessionari della riscossione di cui all'art. 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, i medesimi enti territoriali possono stabilire, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, con le forme previste dalla legislazione vigente per l'adozione dei propri atti destinati a disciplinare le entrate stesse, l'esclusione delle sanzioni relative alle predette entrate. Gli enti territoriali, entro trenta giorni, danno notizia dell'adozione dell'atto di cui al primo periodo mediante pubblicazione nel proprio sito internet istituzionale».

La disposizione citata prevede, per le Regioni e gli enti locali, la facoltà di regolamentare la definizione agevolata delle entrate, anche tributarie, non riscosse a seguito di provvedimenti di ingiunzione fiscale di cui al Regio decreto 639/1910.

L'art. 6-ter fa riferimento alle sole ingiunzioni fiscali di cui al citato regio decreto n. 639 del 1910 notificate negli anni 2000 — 2016 dagli enti stessi e dai concessionari della riscossione di cui all'art. 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997 n. 446 (soggetti privati abilitati ad effettuare attività di liquidazione e di accertamento e riscossione dei tributi).

La disposizione lascia ampi margini di autonomia agli enti rispetto ai criteri direttamente normati dall'art. 6 per i carichi inclusi nei ruoli affidati all'agente della riscossione, quali per esempio, la possibilità di prevedere la definizione agevolata solo per determinate annualità e solo per alcune delle entrate di propria competenza.

Orbene, tale disposizione introduce un'irragionevole e ingiustificata disparità di trattamento tra le Regioni e gli enti locali che hanno affidato, a suo tempo, (come ha fatto, nello specifico, la Regione Toscana) la riscossione coattiva all'Agente della Riscossione — Equitalia, rispetto agli enti che hanno scelto di avvalersi dei concessionari privati.

Mentre, infatti, i primi sono obbligati, ai sensi dell'art. 6, comma 1, del decreto-legge n. 193/2016, a sottostare alla «rottamazione delle cartelle esattoriali», così come stabilita a livello nazionale, gli altri hanno la possibilità di regolamentare autonomamente la suddetta definizione agevolata, compresa la possibilità di non prevederla, con evidente violazione del principio di parità di trattamento di cui all'art. 3 della Costituzione.

È, dunque, manifestamente ingiustificato, illogico ed irrazionale il trattamento differenziato (e deteriore) riservato dalla normativa impugnata a quelle Regioni e Enti locali che hanno scelto di avvalersi, come agente della riscossione, di Equitalia.

La Regione è legittimata a far valere tale disparità di trattamento, posto che la violazione dell'art. 3 della Costituzione in questo caso determina un minor introito delle entrate regionali per le Regioni che si avvalgano di Equitalia per la riscossione coattiva, senza che la Regione stessa possa accettare e condividere tale conseguenza, in violazione, dunque, dell'autonomia garantita dagli articoli 117 e 119 della Costituzione.

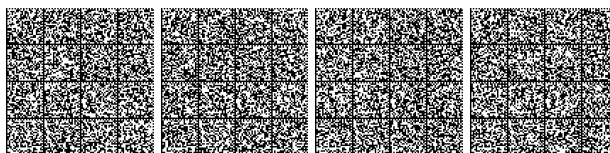
*P.Q.M.*

*Si conclude affinché piaccia all'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 6, comma 1, 6, comma 10, e 6-ter del decreto-legge n. 193 del 22 ottobre 2016 convertito con modificazioni nella legge 1° dicembre 2016 n. 225, per violazione degli articoli 117, 119 e 3 della Costituzione.*

Si deposita la deliberazione della Giunta regionale n. 38 del 24 gennaio 2017 di autorizzazione a stare in giudizio.

Firenze - Roma, 30 gennaio 2017

Avv. BORA



## N. 10

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 febbraio 2017*  
(della Provincia autonoma di Trento)

**Bilancio e contabilità pubblica - Riapertura dei termini della procedura di collaborazione volontaria - Disposizioni di quantificazione e imputazione del gettito derivante dalla procedura di collaborazione volontaria.**

- Decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, art. 7, anche in combinato disposto con gli artt. 1, commi da 633 a 636, e 2 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019); legge 11 dicembre 2016, n. 232, artt. 1, commi da 633 a 636, e 2.

Ricorso della Provincia autonoma di Trento (cod. fisc. 00337460224), in persona del Presidente *pro tempore* Ugo Rossi, autorizzato dalla deliberazione della Giunta provinciale n. 39 del 20 gennaio 2017 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale del 25 gennaio 2017 n. 28350 di repertorio (doc. 2) rogata dal dott. Guido Baldessarelli, ufficiale rogante della Provincia autonoma, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon (cod. fisc. FLCGDM45C06L736E) di Padova, dall'avv. Nicolò Pedrazzoli (cod. fisc. PDRNCL56R01G428C) dell'avvocatura della Provincia di Trento e dall'avv. Luigi Manzi (cod. fisc. MNZLGU34E15H501Y) di Roma, con domicilio eletto in Roma nello studio di questi in via Confalonieri, n. 5;

Contro la Presidenza del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale:

dell'art. 7 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, recante «Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili», convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 282 del 2 dicembre 2016 - suppl. ordinario n. 53;

dell'art. 1, commi da 633 e 636, e dell'art. 2, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 297 del 21 dicembre 2016 - suppl. ordinario n. 57;

Per violazione:

del Titolo VI dello Statuto speciale, approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, ed in particolare degli articoli 75, 75-bis, 79 e 80, nonché degli articoli 103, 104 e 107;

del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268;

del principio di leale collaborazione, in relazione all'art. 120 della Costituzione, e dell'Accordo del 15 ottobre 2014.

## FATTO

L'art. 7, comma 1, del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, nel testo risultante dalla legge di conversione 1° dicembre 2016, n. 225, riapre i termini per la procedura di collaborazione volontaria in materia fiscale (voluntary disclosure), regolata dagli articoli da 5-*quater* a 5-*septies* del decreto-legge n. 167 del 1990 (convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1990, n. 227), introdotti dalla legge 15 dicembre 2014, n. 186 (recante appunto «Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale»).

La riapertura è operata con l'inserimento, sempre nel testo del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, dell'art. 5-*octies*, il quale contestualmente specifica ulteriori modalità e condizioni della nuova fase della «volontaria collaborazione».

Di seguito si illustrerà — per una più agevole comprensione del contesto della presente impugnazione — il complessivo contenuto della disciplina attuale della volontaria collaborazione per la quale i termini sono ora riaperti. Conviene tuttavia precisare subito che la Provincia autonoma di Trento non censura in sé e per sé questa disciplina articolata ed organica, che agevola l'attività di accertamento e di riscossione di imposte e delle connesse sanzioni incentivando la collaborazione dei contribuenti responsabili di violazioni dichiarative.

Invece, essa lamenta solo il fatto che tale disciplina non preveda — ed anzi, come si dirà, sulla base di ulteriori dati normativi (e segnatamente di quanto si ricava dall'art. 1, commi 633-636, e 2, della legge 11 dicembre 2016, n. 232) sembri addirittura escludere — che il ricavato delle quote del gettito percette nei territori provinciali sia ripartito tra lo





Stato e le Province autonome in applicazione dei criteri stabiliti dallo Statuto di autonomia per il riparto delle entrate tributarie: i quali, come ben noto, assegnano alla Provincia autonoma gli otto decimi dell'IVA riscossa sul territorio provinciale e i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, inclusa l'imposta locale sui redditi, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici (art. 75, lettera e e lettera g), con la precisazione che nell'ammontare delle quote di tributi erariali devolute alla regione e alle province sono comprese anche le entrate afferenti all'ambito regionale e provinciale affluite, in attuazione di disposizioni legislative o amministrative, a uffici situati fuori del territorio della regione e delle rispettive province (art. 75-bis, comma 1), e che attribuiscono alla stessa Provincia le compartecipazioni al gettito e le addizionali a tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali, con riguardo agli enti locali del territorio provinciale (art. 80, comma 3).

I primi tre periodi del comma 1 dell'art. 5-octies, inserito dall'impugnato art. 7, comma 1, del decreto-legge n. 193 del 2016, dispongono come segue:

«Dalla data di entrata in vigore del presente articolo sino al 31 luglio 2017 è possibile avvalersi della procedura di collaborazione volontaria di cui agli articoli da 5-quater a 5-septies a condizione che il soggetto che presenta l'istanza non l'abbia già presentata in precedenza, anche per interposta persona, e ferme restando le cause ostative previste dall'art. 5-quater, comma 2. Resta impregiudicata la facoltà di presentare l'istanza se, in precedenza, è stata già presentata, entro il 30 novembre 2015, ai soli fini di cui all'art. 1, commi da 2 a 5, della legge 15 dicembre 2014, n. 186. L'integrazione dell'istanza, i documenti e le informazioni di cui all'art. 5-quater, comma 1, lettera a), possono essere presentati entro il 30 settembre 2017.»

Dunque, la procedura di collaborazione volontaria prevista dall'art. 5-octies del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, introdotto dall'art. 7 del decreto-legge n. 193 del 2016, è applicabile sia alla emersione di attività estere sia alle violazioni dichiarative «nazionali», relative ad imposte erariali. Infatti, l'art. 5-octies fa rinvio, nel comma 1, alle norme generali sulla voluntary disclosure internazionale (articoli da 5-quater a 5-septies dello stesso decreto-legge), e nel comma 3 alle norme in materia di violazioni dichiarative relative alle imposte erariali (imposte sui redditi e addizionali, imposte sostitutive, IRAP, IVA) e dei sostituti d'imposta, regolate dall'art. 1, commi da 2 a 5, della legge 15 dicembre 2014, n. 186.

Più precisamente, la collaborazione volontaria internazionale è riservata ai soggetti che non l'avessero già proposta in precedenza, mentre non è preclusa dal fatto che l'interessato abbia in passato già presentato l'istanza di disclosure volontaria nazionale, ai soli fini di cui all'art. 1, commi da 2 a 5, della legge 15 dicembre 2014, n. 186. Per converso, la collaborazione volontaria nazionale non è impedita dal fatto che l'interessato abbia in passato già presentato l'istanza di disclosure volontaria internazionale.

Le violazioni sanabili sono quelle commesse fino al 30 settembre 2016 e la finestra temporale per la proposizione delle nuove istanze di collaborazione volontaria fiscale è riaperta dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 193 del 2016 (24 ottobre 2016) al 31 luglio 2016.

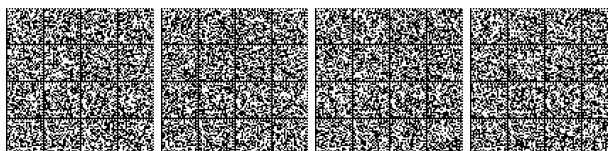
Il quarto periodo dello stesso art. 5-octies dispone che «alle istanze presentate secondo le modalità stabilite con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, si applicano gli articoli da 5-quater a 5-septies del presente decreto, l'art. 1, commi da 2 a 5 della legge 15 dicembre 2014, n. 186, e successive modificazioni, e l'art. 2, comma 2, lettere b) e b-bis) del decreto-legge 30 settembre 2015, n. 153, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2015, n. 187, in quanto compatibili», tuttavia con una serie di modificazioni elencate dalle seguenti lettere da a) a i).

Tali disposizioni non interessano la presente controversia, e se ne dà qui conto solo per la completezza del contesto.

La lettera a) precisa che le violazioni sanabili sono quelle commesse fino al 30 settembre 2016.

La successiva lettera b) proroga i termini per gli accertamenti delle imposte sui redditi e dell'IVA e per la contestazione delle sanzioni tributarie, con riferimento alle attività oggetto di collaborazione volontaria, e limitatamente agli imponibili, alle imposte, alle ritenute, ai contributi alle sanzioni e agli interessi, per tutte le annualità e le violazioni oggetto della procedura. La lettera c) esonera i soggetti interessati (a certe condizioni e limitatamente alle attività oggetto della procedura riaperta e con riferimento al 2016 e al periodo di imposta antecedente) dall'obbligo di presentazione delle dichiarazioni sugli investimenti all'estero e sulle attività estere prevista dall'art. 4 del decreto-legge n. 167 del 1990, e prevede altresì l'esonero dichiarativo per le attività estere suscettibili di produrre redditi assoggettati a ritenuta alla fonte a titolo di imposta o ad imposta sostitutive delle imposte sui redditi, nonché per i redditi derivanti dall'investimento in azioni o in quote di fondi di investimento non conformi alla normativa dell'Unione europea, assoggettati all'aliquota IRPEF massima.

La lettera d) esclude, per l'attività oggetto della disclosure, la punibilità per il reato di autoriciclaggio, ove le condotte penalmente rilevanti siano commesse in relazione ai reati enumerati nell'art. 5-quinquies, fino alla data del versamento della prima o unica rata delle somme dovute per accedere alla procedura.



La lettera *e*) del nuovo comma 5-*octies* specifica le modalità procedurali per l'adesione alla procedura di collaborazione volontaria — e in particolare i termini e le modalità di quanto dovuto sulla base della istanza a titolo di imposte, ritenute, contributi, interessi e sanzioni — e gli effetti favorevoli del versamento delle somme sulle sanzioni penali e amministrative in astratto previste. Le successive lettere *f*), *g*) e *h*) disciplinano poi le conseguenze per il mancato o insufficiente versamento, entro il 30 settembre 2017, delle somme dovute, determinate in autoliquidazione, oppure delle somme determinate nell'accertamento con adesione, in termini successivi.

La lettera *i*) chiude il primo comma introducendo una nuova ipotesi di reato, che punisce chi si avvale fraudolentemente della procedura di collaborazione volontaria per far emergere attività finanziarie e patrimoniali o denaro contante provenienti da reati diversi da quelli di cui all'art. 5-*quinquies*, comma 1, lettera *a*).

Il comma 2 dell'art. 5-*octies* stabilisce poi ipotesi di esonero dal raddoppio di determinate sanzioni. Infine, il comma 3 dell'art. 5-*octies* estende la procedura di collaborazione volontaria ai soggetti non destinatari degli obblighi di monitoraggio fiscale, autori di violazioni dichiarative per attività detenute in Italia, ai fini delle imposte su redditi e relative addizionali, delle imposte sostitutive, dell'IRAP; dell'IVA, nonché delle violazioni relative ai sostituti d'imposta, per fatti commessi entro il 30 settembre 2016, e detta disposizioni particolari per il caso in cui la collaborazione volontaria abbia ad oggetto contanti o valori al portatore.

Il comma 2 dell'art. 7 affida ad un atto adottato con provvedimento dell'Agenzia delle entrate del 30 dicembre 2016 la definizione del modello per la presentazione da parte del contribuente di accesso alla procedura di volontaria collaborazione.

Il comma 3, infine, contiene disposizioni in materia potenziamento dell'attività di accertamento fiscale da parte degli enti locali.

Come sopra anticipato, la Provincia autonoma di Trento non censura questa disciplina, che al contrario è ad essa favorevole, proprio in quanto agevola l'attività di accertamento e di riscossione di imposte (IVA, IRPEF, e ogni altra), che secondo i termini dello Statuto spettano in larghissima misura ad essa: lamenta invece che dalla normativa impugnata tale spettanza sia, se non negata espressamente, negata implicitamente o comunque ignorata.

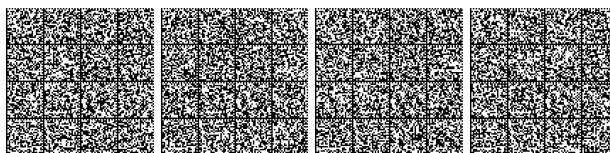
Che la destinazione delle somme dovute dai contribuenti della Provincia di Trento a titolo di imposta e recuperate a seguito di procedure di collaborazione volontaria debba essere quella prevista dallo Statuto di autonomia può dirsi pacifico. Sia consentito — a questo proposito — subito ricordare già qui che con la sentenza n. 66 del 2016 codesta Corte costituzionale è già intervenuta sulla procedura di collaborazione volontaria prevista dagli articoli 5-*quater* e seguenti del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, dichiarando l'illegittimità, con riferimento alla Regione autonoma Valle d'Aosta, dell'art. 1, comma 7, della legge 15 dicembre 2014, n. 186 (Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale), che attribuiva allo Stato il gettito di quella operazione, per contrasto con le norme sull'ordinamento finanziario della Valle d'Aosta, che attribuisce integralmente alla stessa Regione speciale il gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, dell'imposta sul reddito delle società, delle relative imposte sostitutive, dell'IVA, nonché, per i nove decimi, quello di tutte le altre entrate tributarie erariali, comunque denominate, percepite nel territorio regionale (art. 4, terzo comma).

Per vero, al contrario che nel caso appena ricordato, il complesso normativo qui impugnato non sembra comprendere una espressa disposizione di riserva del gettito allo Stato. Tuttavia, come si dirà nella premessa alla parte in Diritto, sussistono importanti indizi interpretativi nel senso dell'esistenza di tale riserva. È per tale ragione che la Provincia ricorrente impugna l'art. 7 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, e gli art. 1, commi 633-636, e 2, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, ove interpretati nel senso di escludere, ovvero nella parte in cui escludono, che il gettito della collaborazione volontaria disciplinata dallo stesso art. 7 del decreto-legge n. 193 del 2016 sia ripartito tra lo Stato e le Province autonome in applicazione dei criteri statutari, disponendone invece l'acquisizione al bilancio dello Stato. In tal caso, infatti, essi sarebbero costituzionalmente illegittimi per i seguenti motivi di

## DIRITTO

### *Premessa sulla lesività della disposizione impugnata.*

Come già ricordato nella parte in Fatto, nell'insieme delle regole disposte o richiamate dall'art. 5-*octies* del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, introdotto dall'art. 7 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, non figura una espressa riserva del gettito allo Stato, analoga a quella che formava oggetto del giudizio concluso dalla sentenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale n. 66 del 2016. Precisamente, l'art. 1, comma 7, della legge n. 186 del 2014,



dichiarato illegittimo nella parte in cui si applicava alla Valle d'Aosta, infatti, disponeva che le entrate derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui agli articoli da 5-*quater* a 5-*septies* del decreto-legge n. 167 del 1990 «affluiscono ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato».

Benché tale disposizione sia stata annullata limitatamente alla Valle d'Aosta, essa non sembra di per sé applicabile alla nuova voluntary disclosure prevista dall'art. 7 del decreto-legge n. 193 del 2016 attraverso il comma 5-*octies* introdotto nel decreto-legge n. 167 del 1990.

Infatti, da un lato l'art. 1, comma 7, della legge n. 186 del 2014 (che tale riserva prevedeva) continua a fare specifico riferimento «alle entrate derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui agli articoli da 5-*quater* a 5-*septies* del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167», e non si riferisce alle entrate derivanti dal comma 5-*octies*; dall'altro lato, l'art. 7 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, stabilisce che alle istanze presentate in esecuzione dell'art. 5-*octies* «si applicano gli articoli da 5-*quater* a 5-*septies* del decreto-legge n. 196 del 1990, nonché l'art. 1, commi da 2 a 5, della legge 15 dicembre 2014, n. 186» e dunque non richiama il successivo comma 7, cioè (ancora) la disposizione che assegnava integralmente allo Stato i proventi della operazione.

Ciò che non è stabilito da norma espressa sembra tuttavia implicato dalle disposizioni che quantificano il gettito per lo Stato.

Infatti, l'art. 1, comma 633, della legge n. 232 del 2016 (legge di bilancio 2017), entrato in vigore successivamente, stabilisce che «le maggiori entrate per l'anno 2017 derivanti dall'art. 7 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, sono quantificate nell'importo di 1.600 milioni di euro»; i commi da 634 a 636 della stessa legge n. 232 del 2016 prevedono poi le misure da attuare qualora il monitoraggio delle istanze presentate evidenziasse che il gettito atteso dai conseguenti versamenti non consenta la realizzazione integrale dell'importo di cui al predetto comma 633, al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica ed il rispetto del pareggio di bilancio. È chiaro che tale stima riguarda entrate del bilancio dello Stato, come è confermato dal successivo art. 2 della legge di bilancio 2017, che approva gli stati di previsione.

L'esame delle Relazione tecnica al disegno di legge di bilancio induce a ritenere che la quantificazione in 1,6 miliardi di euro del gettito stimato della voluntary disclosure ex art. 7 del decreto-legge n. 193 del 2016 sia stata fatta considerando integralmente imputabile allo Stato gli incassi della operazione. Infatti, con riferimento all'art. 89 del disegno di legge (poi divenuto l'art. 1, comma 633), essa afferma che «per la stima degli effetti finanziari della riapertura dei termini della procedura di collaborazione volontaria sono stati utilizzati, come base di partenza, i dati relativi alla regolarizzazione delle attività finanziarie e patrimoniali emerse a seguito della apertura ordinaria del programma di collaborazione volontaria (VD1), in vigore dal 1° gennaio 2015 al 30 novembre 2015, dai quali risulta che 129.620 soggetti hanno aderito alla procedura, per un'imposta totale (comprensiva di sanzioni) liquidata dalla Agenzia delle entrate pari a 3.996 milioni di euro e un'imposta pro-capite pari a 30.828 euro» per cinque annualità, ed aggiunge che per stimare il tasso di nuove adesioni in seguito alla riapertura operata dall'art. 7 del decreto-legge n. 193 del 2016 sono stati considerati gli effetti della riapertura della misura dello scudo fiscale di cui all'art. 13-*bis* del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78.

La stima finale è il risultato della moltiplicazione dell'imposta media pro-capite, proporzionata su sei annualità in luogo di cinque, per il numero di soggetti che si prevedono interessati, e aumentando il risultato dell'esito atteso degli effetti finanziari della procedura con riferimento ai contanti e ai valori al portatore.

In tutti questi conteggi non è minimamente considerata la componente di imposta devoluta dagli statuti speciali alle Province autonome e ad altri enti ad autonomia differenziata, anzi, è palese che la base di calcolo tiene in considerazione operazioni di cui in passato ha beneficiato soltanto (prima della correzione operata da codesta Corte con la richiamata sentenza n. 66 del 2016, con riferimento alla Valle d'Aosta) il bilancio statale, assumendo valori di gettito che non sono «depurati» dalla quota di spettanza degli enti autonomi.

Inoltre, il gettito della riapertura dei termini per la collaborazione volontaria fiscale, come quantificato dalla legge di bilancio 2017 nell'art. 1, commi 633-636, è imputato al bilancio statale dal seguente art. 2 che approva gli stati di previsione, stabilendo che «l'ammontare delle entrate previste per l'anno finanziario 2017, relative a imposte, tasse, contributi di ogni specie e ogni altro provento, accertate, riscosse e versate nelle casse dello Stato, in virtù di leggi, decreti, regolamenti e di ogni altro titolo, risulta dall'annesso stato di previsione dell'entrata (Tabella n. 1)».

Si deve dunque ritenere che le indicate disposizioni dell'art. 1 e dell'art. 2 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, conferiscano all'impugnato art. 7 del decreto-legge n. 193 del 2016 un significato lesivo della autonomia finanziaria della Provincia, vincolando l'interprete — con un effetto analogo a quello della interpretazione autentica — a costruire la procedura di cui al predetto art. 7 come una operazione il cui gettito rifluisce integralmente al bilancio dello Stato.

L'interpretazione qui temuta è, inoltre, indirettamente avvalorata dalla circostanza che nel decreto-legge n. 193 del 2016 non sia presente una generale clausola di salvaguardia delle competenze degli enti ad autonomia differen-



ziata: benché infatti il comma 6 nell'art. 6-*bis* del decreto-legge sancisca che «per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano l'attuazione delle disposizioni del presente articolo avviene in conformità e compatibilmente con le forme e con le condizioni di speciale autonomia previste dai rispettivi statuti», è evidente che tale disposizione si riferisce soltanto alla particolare procedura di definizione agevolata delle entrate regionali e degli enti locali, specificamente regolata da tale articolo. Né, ad escludere la lesione delle competenze provinciali, pare sufficiente la clausola di garanzia con cui si chiude la prima parte della legge di bilancio, là dove è stabilito — all'art. 1, comma 638, che «le disposizioni della presente legge si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3». Infatti, una norma che quantifica una entrata del bilancio dello Stato (comma 633) e una norma che la imputa nello stato di previsione dello stesso bilancio statale (art. 2) non sono di per sé destinate ad «applicarsi» alla ricorrente Provincia, e la loro lesività consiste, per la Provincia di Trento, proprio nel fatto che esse si applicano allo Stato. Dunque, tale clausola di salvaguardia risulta incapace di impedire gli effetti riflessi che gli articoli 1, commi 633-636, e 2 hanno sulla destinazione delle risorse generate dall'applicazione dell'art. 7 del decreto-legge n. 193 del 2016.

Invece, in assenza di tali prescrizioni, e in mancanza di una espressa disposizione in contrario, sarebbe dovuta prevalere l'interpretazione conforme a Costituzione (nel caso, allo Statuto di autonomia), con assegnazione alla ricorrente Provincia della dovuta parte del gettito.

La presente impugnazione si rivolge dunque avverso l'art. 7 del decreto-legge n. 193 del 2016 nella parte in cui esso, da solo o in combinazione con l'art. 1, commi 633-636, nonché con l'art. 2 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, determini l'assegnazione allo Stato di risorse tributarie che per Statuto spettano alla ricorrente Provincia, e si rivolge avverso l'art. 1, commi 633-636, nonché contro l'art. 2 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, in quanto quantificando il gettito e assegnandolo al bilancio dello Stato contribuiscano a determinare tale effetto.

*I. — Violazione del Titolo VI dello statuto di autonomia, e in particolare contrasto con gli articoli 75, 75-bis e 80 dello statuto, nonché con gli articoli 5 e 6 del decreto legislativo n. 268 del 1992.*

Posta la premessa che tale sia la destinazione del gettito della procedura riattivata dall'art. 7 del decreto-legge n. 193 del 2016, rimane solo da illustrare come tale procedura si riferisca a risorse che spettano alla Provincia autonoma di Trento in forza di quanto dispone il titolo VI dello statuto e segnatamente in forza di quanto prescrivano gli articoli 75 e 80, e come dunque tale destinazione allo Stato contrasti con lo Statuto.

Come si è descritto in narrativa, la riapertura della finestra temporale per la collaborazione volontaria fiscale, sia con riferimento ai capitali e alle attività finanziarie all'estero, sia con riferimento alle violazioni dichiarative riferite ad attività interne, genera un gettito consistente nel versamento di imposte su cespiti non dichiarati e dei correlativi interessi e sanzioni.

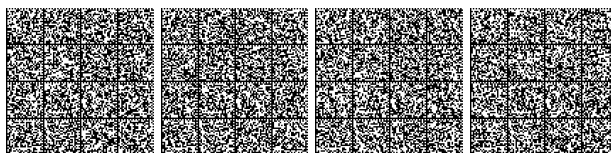
La procedura interessa le imposte sui redditi e le relative addizionali, le imposte sostitutive, l'imposta regionale sulle attività produttive, l'imposta sul valore degli immobili all'estero, l'imposta sul valore delle attività finanziarie all'estero e l'imposta sul valore aggiunto, come si ricava dalla ripetuta menzione di queste imposte sia nel comma 1 dell'art. 7 del decreto-legge n. 196 del 2016, sia nel successivo comma 3 (che recita: «possono avvalersi della procedura di collaborazione volontaria prevista dalle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 per sanare le violazioni degli obblighi di dichiarazione ai fini delle imposte sui redditi e relative addizionali, delle imposte sostitutive delle imposte sui redditi, dell'imposta regionale sulle attività produttive e dell'imposta sul valore aggiunto, nonché le violazioni relative alla dichiarazione dei sostituti d'imposta, commesse sino al 30 settembre 2016»), e dunque tributi erariali e relative addizionali locali che sono — pro quota e limitatamente all'importo incassato nel territorio provinciale — di spettanza della Provincia autonoma di Trento, ai sensi dell'art. 75, lettera *d*), *e*) e *g*) per IVA, IRPEF, nonché ai sensi dell'art. 80, comma 3, per le addizionali locali: in tutti i casi anche con riferimento alle maggiorazioni e interessi per mancato o tardivo pagamento (art. 5, comma 2, decreto legislativo n. 268 del 1992).

In particolare, l'art. 75 dello statuto stabilisce che «sono attribuite alle Province le seguenti quote del gettito delle sottoindicate entrate tributarie dello Stato, percepite nei rispettivi territori provinciali: ...

*d*) gli otto decimi dell'imposta sul valore aggiunto, esclusa quella relativa all'importazione, al netto dei rimborsi effettuati ai sensi dell'art. 38-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni;

*e*) i nove decimi dell'imposta sul valore aggiunto relativa all'importazione determinata assumendo a riferimento i consumi finali;

*g*) i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, inclusa l'imposta locale sui redditi, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici».



L'art. 75-bis dello statuto precisa che «nell'ammontare delle quote di tributi erariali devolute alla regione e alle province sono comprese anche le entrate afferenti all'ambito regionale e provinciale affluite, in attuazione di disposizioni legislative o amministrative, a uffici situati fuori del territorio della regione e delle rispettive province». In tali ipotesi, l'ammontare delle entrate di spettanza della Provincia ma versate fuori dal territorio provinciale sulla base di disposizioni amministrative è determinato sulla base delle rendicontazioni degli uffici competenti, mentre la determinazione dell'ammontare delle altre entrate afferenti all'ambito provinciale ed affluite fuori dal relativo territorio in attuazione di disposizioni di legge, fino a quando non saranno definite con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del tesoro, modalità analitiche di determinazione dei gettiti di spettanza provinciale, è effettuata d'intesa tra il Ministro del tesoro ed i presidenti delle rispettive giunte provinciali (così dispone l'art. 6 del decreto legislativo n. 268 del 1992).

Per quanto riguarda i tributi locali, l'art. 80, comma 3, dello statuto devolve alle Province «le compartecipazioni al gettito e le addizionali a tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali» e, come si è ricordato sopra, la procedura di voluntary disclosure comprende le imposte sui redditi e «relative addizionali».

La disciplina della devoluzione di tali tributi alla ricorrente Provincia è completata dal decreto legislativo n. 268 del 1992, e in particolare dall'art. 5, a termini del quale «la devoluzione alle province autonome di Trento e Bolzano delle quote del gettito delle entrate tributarie e la cessione dei canoni, di cui agli articoli 70, 71 e 75 dello Statuto, è effettuata sulla base dell'ammontare delle entrate stesse versate in conto competenza e in conto residui nelle casse dello Stato nel territorio delle due province, nonché ai sensi dell'art. 6» (comma 1), con la precisazione che «ai fini dell'art. 75, comma 1, lettera g), dello Statuto per entrate tributarie si intendono le entrate qualificate come tali nel bilancio dello Stato. Le entrate tributarie comprendono addizionali, maggiorazioni ed interessi per mancato o ritardato pagamento e non comprendono pene pecuniarie, multe, ammende e sanzioni amministrative inflitte a seguito di trasgressioni» (comma 2).

Questo peculiare ordinamento finanziario, articolato sulla attribuzione all'ente autonomo di quote di tributi erariali, costituisce uno degli aspetti più rilevanti della specialità degli enti ad autonomia differenziata, come ha bene evidenziato codesta Ecc.ma Corte costituzionale nella sentenza n. 155 del 2015, laddove ha rilevato che l'esame della disciplina finanziaria delle autonomie speciali evidenzia, «quale connotato tipico della stessa, la compartecipazione ai tributi erariali afferenti al proprio territorio» e ha concluso che «in ogni caso, si può dire che il tratto distintivo più rilevante dell'autonomia speciale sta proprio nell'entità della devoluzione del gettito delle entrate tributarie che risponde al principio secondo il quale i tributi erariali rimangono per la maggior parte sul territorio a cui sono riferibili».

Le norme impugnate, per contro, imputando integralmente allo Stato il gettito della operazione di voluntary disclosure, pretenderebbero di sottrarre alla Provincia autonoma spettanze che le sono devolute dalle norme dello statuto. La violazione dell'autonomia finanziaria della Provincia, come conformata dalle citate norme statutarie, sussiste sotto un duplice profilo.

Da un lato, infatti, la sottrazione di risorse è attuale, perché le quote di gettito attribuite dallo statuto alla Provincia sono incamerate e trattenute dallo Stato. Dall'altro lato, vi è una ulteriore lesione, perché l'operazione di disclosure, sovrapponendosi alle normali procedure di accertamento e riscossione di imposte non dichiarate, preclude per il futuro il recupero «ordinario» di tali tributi che potrebbe portare nelle casse provinciali le quote del relativo gettito. Altrimenti detto, se il legislatore non avesse riaperto la finestra temporale per la collaborazione volontaria fiscale riservandone il gettito allo Stato, la situazione della Provincia sarebbe migliore, perché parte del gettito preventivato sarebbe comunque stato recuperato attraverso le vie ordinarie e ripartito tra Stato e Province autonome secondo i criteri dettati nello statuto.

La rilevanza di questo profilo di lesione è confermata dalla specifica norma dello statuto speciale, dettata nell'art. 81, che riconosce alle Province autonome il potere di concorrere a definire gli indirizzi per l'accertamento dei tributi e di stipulare i conseguenti accordi operativi con agenzie fiscali («le attività di accertamento dei tributi nel territorio delle province sono svolte sulla base di indirizzi e obiettivi strategici definiti attraverso intese tra ciascuna provincia e il Ministro dell'economia e delle finanze e conseguenti accordi operativi con le agenzie fiscali»). Tale norma dà infatti riconoscimento giuridico all'interesse dell'ente autonomo a che l'attività di accertamento sia svolta nel modo più efficace.

La fondatezza delle censure sollevate dalla ricorrente è inoltre dimostrata dal puntuale precedente rappresentato dalla già citata sentenza n. 66 del 2016, che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 7, della legge 15 dicembre 2014, n. 186 (Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio), nella parte in cui si applica alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, sulla premessa che «l'ordinamento finanziario della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (legge n. 690 del 1981) attribuisce integralmente alla stessa Regione il gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, dell'imposta sul reddito delle società, delle relative imposte sostitutive



(art. 2, primo comma, lettere a e b), dell'IVA (art. 3, secondo comma), nonché, per i nove decimi, quello di tutte le altre entrate tributarie erariali, comunque denominate, "percette" nel territorio regionale (art. 4, terzo comma)» e sulla constatazione che «il censurato comma 7, sottraendo alla Regione, in tutto o in parte, il gettito, ottenuto grazie alle procedure di collaborazione volontaria, di tributi erariali ad essa spettante, si pone in contrasto con le evocate disposizioni dell'ordinamento finanziario regionale che tale devoluzione prevedono».

Le stesse ragioni mostrano ora l'illegittimità delle norme qui impugnate, che nella medesima fattispecie producono lo stesso effetto sottrattivo.

## II. — *Violazione dell'art. 75-bis comma 3, e 79, comma 4, dello Statuto speciale.*

Ad avviso della Provincia autonoma di Trento, risultano violati anche gli articoli 75-bis, comma 3, e 79, comma 4, dello statuto speciale.

Infatti, l'art. 7 del decreto-legge n. 193 del 2016, in combinato con l'art. 1, commi 633-636, e 2, della legge n. 234 del 2016, nei termini sopra esposti, determina una riserva di gettito allo Stato in carenza delle condizioni previste dallo statuto speciale per l'introduzione di riserve (art. 75-bis, comma 3) e in presenza di una clausola che vieta, in via generale, riserve allo Stato. Dispone infatti l'art. 79, comma 4, dello Statuto che «nei confronti della Regione e delle Province e degli enti appartenenti al sistema territoriale regionale integrato non sono applicabili disposizioni statali che prevedono obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati, ivi inclusi quelli afferenti il patto di stabilità interno, diversi da quelli previsti dal presente titolo».

Per parte sua, l'art. 75-bis, comma 3, stabilisce che «il gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi, se destinato per legge alla copertura ai sensi dell'art. 81 della Costituzione, di nuove specifiche spese di carattere non continuativo che non rientrano nelle materie di competenza della regione o delle province, ivi comprese quelle relative a calamità naturali, è riservato allo Stato, purché risulti temporalmente delimitato, nonché contabilizzato distintamente nel bilancio statale e quindi quantificabile» ed esclude espressamente, al secondo periodo, «riserve di gettito destinate al raggiungimento di obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica».

Nel presente caso, in primo luogo non si tratta né di una maggiorazione di aliquote né di istituzione di nuovi tributi, bensì del recupero di tributi ordinari secondo regole particolari.

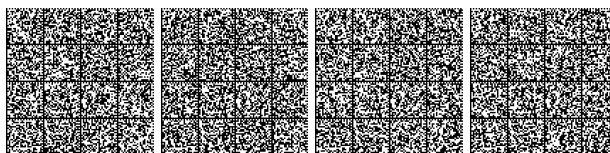
Anche questo punto è già stato ben chiarito da codesta Corte sempre nella sentenza n. 66 del 2016, la quale ha osservato che «la disciplina delle procedure di collaborazione volontaria non determina alcuna maggiorazione di aliquota né una generale modifica dei tributi, trattandosi, a legislazione fiscale sostanzialmente immutata, del gettito tributario originariamente dovuto ed illecitamente sottratto» (ed ha quindi escluso l'applicabilità al caso di specie dell'art. 8, primo comma, della legge n. 690 del 1981, il quale consente, in deroga alla regola generale, che siano riversati allo Stato «il provento derivante alla regione Valle d'Aosta da maggiorazioni di aliquote e da altre modificazioni dei tributi ad essa devoluti, disposte successivamente alla entrata in vigore della legge 6 dicembre 1971, n. 1065, ove sia destinato per legge, ai sensi dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, per la copertura di nuove o maggiori spese che sono da effettuare a carico del bilancio statale, è riversato allo Stato»).

Data l'evidente assenza del presupposto fondamentale, solo per completezza occorre anche osservare che, in secondo luogo, non risulta che l'operazione sia distintamente contabilizzata, nel senso che il gettito affluisca a speciali capitoli di bilancio dello Stato e che, in terzo luogo, il gettito derivante dalla voluntary disclosure non è destinato «al finanziamento di nuove specifiche spese di carattere non continuativo», bensì al raggiungimento di generali equilibri di finanza pubblica.

Tale generica destinazione risulta non solo dal preambolo del decreto-legge, che menziona le esigenze di finanza pubblica e la finalità di garantire l'effettività del gettito delle entrate e l'incremento del livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari e per i fini di cui all'art. 4, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e all'art. 81, comma 1, della Costituzione, ma anche da quanto stabiliscono i commi 634 e 635 della legge di bilancio 2017 per il caso di scostamenti tra la previsione di incasso e il gettito effettivo, visto che per tale ipotesi sono previste misure alternative finalizzate ad evitare «un pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica» e ad «assicurare il rispetto dell'art. 81 della Costituzione».

## III. — *Violazione degli articoli 103, 104 e 107 dello statuto e del connesso principio pattizio e di leale collaborazione, anche in relazione all'art. 120, secondo comma, Cost. e all'Accordo del 2014.*

Da ultimo, la destinazione del gettito allo Stato, come sopra descritta, viola altresì gli art. 103, 104 e 107 dello statuto, il metodo pattizio da essi sancito e il principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., anche in relazione all'Accordo tra Stato e Regione autonoma Trentino-Alto Adige / Südtirol e Province autonome del 24 ottobre 2014.



Infatti, le norme impugnate intervengono su una materia disciplinata nello statuto speciale con norme che sono state concordate tra lo Stato e la Provincia autonoma di Trento con l'Accordo del 2014, e dispongono in modo incompatibile con i contenuti di quell'accordo recepito nello statuto.

Ora, poiché la modifica delle norme dello statuto speciale è possibile o con legge costituzionale (art. 103 dello statuto) oppure, limitatamente alle norme del titolo VI, con la procedura negoziata regolata dall'art. 104 dello statuto (per cui «le norme del titolo VI e quelle dell'art. 13 possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o delle due Province»), l'intervento unilaterale dello Stato lede tali disposizioni.

Analogamente, codesta Corte costituzionale ha giudicato che la norma che riservava allo Stato il gettito della precedente collaborazione volontaria, in contrasto con l'ordinamento finanziario della Valle d'Aosta, fosse illegittima per violazione degli articoli 48-bis e 50 dello statuto speciale approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, sul rilievo che le regole sulla finanza regionale siano suscettibili di modificazione «solo secondo le procedure previste dall'art. 48-bis dello statuto medesimo, così come disposto dalle norme di attuazione (art. 1 del decreto legislativo n. 320 del 1994)», con la conseguenza che «la disposizione impugnata, non adottata con la procedura statutaria, è costituzionalmente illegittima».

Violati sono altresì il principio del metodo pattizio (ricavato dall'art. 104 e dall'art. 107 dello statuto) e nonché l'imperativo di leale collaborazione, stante la violazione di quanto pattuito tra lo Stato e la Provincia.

*P. Q. M.*

*La Provincia autonoma di Trento, come sopra rappresentata e difesa, chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale l'art. 7 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, e degli articoli 1, commi da 633 e 636, e 2, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, nella parte in cui — disponendo che il gettito della collaborazione volontaria disciplinata dallo stesso art. 7 affluisca al bilancio dello Stato — escludono che esso sia ripartito tra lo Stato e le Province autonome in applicazione dei criteri statutari, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.*

Roma-Padova, 30 gennaio 2017

*Prof. avv. FALCON - avv. PEDRAZZOLI - avv. MANZI*

17C00040

N. 1

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 10 febbraio 2017  
(della Regione Emilia-Romagna)*

**Responsabilità amministrativa e contabile - Regione Emilia-Romagna - Atto di citazione della Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale della Regione Emilia-Romagna nei confronti di consiglieri regionali o ex consiglieri regionali per danno erariale.**

– Atto di citazione della Procura regionale presso la Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna dell'11 novembre 2016, Proc. V. 2014/00386/MI G. 44598.

Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Emilia-Romagna, in persona del Presidente della giunta regionale, legale rappresentante *pro tempore*, sig. Stefano Bonaccini, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 83 del 30 gennaio 2017, rappresentata e difesa per procura speciale a margine del presente atto dal prof. avv. Giandomenico Falcon (C.F. FLC GDM 45C06 L736E), dal prof. avv. Franco Mastragostino (C.F. MST FNC 47E07 A059Q) e dall'avv. Luigi Manzi (C.F. MNZ LGU 34E15 H501Y; fax: 06/3211370; PEC: luigimanzi@ordineavvocatiroma.org) ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via Confalonieri, n. 5;

Contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente in carica;



con notifica anche:

alla Procura regionale della Corte dei conti la Sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia-Romagna - Bologna, in persona del Procuratore regionale;

alla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale dell'Emilia-Romagna - Bologna, in persona del suo Presidente;

per la dichiarazione che non spetta allo Stato e per esso alla Procura regionale della Corte dei conti della Regione Emilia-Romagna, il potere di citare in giudizio i consiglieri o ex consiglieri regionali per il danno erariale asseritamente provocato alla Regione dall'affidamento al sig. Alberto Allegretti — segnatamente mediante le deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza n. 4 del 13 maggio 2010, n. 97 del 22 giugno 2011, n. 20 del 13 febbraio 2013, n. 186 del 18 dicembre 2013, nonché mediante il provvedimento/nota del Presidente dell'Assemblea legislativa n. 44725 del 12 novembre 2013 — dell'incarico di Capo di Gabinetto del Presidente della Assemblea legislativa della Regione e di altre funzioni connesse, in quanto lesivo dell'autonomia del consiglio regionale (Assemblea legislativa regionale) garantita dalla Costituzione e, in particolare, delle attribuzioni regionali in materia di prerogative dei consiglieri regionali di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., e di auto-organizzazione del consiglio regionale di cui all'art. 122, terzo comma, Cost., e di cui agli articoli 33, 34, 35 e 63 della legge regionale 31 marzo 2005, recante «Statuto della Regione Emilia-Romagna»; e, quindi, per il conseguente annullamento dell'atto di citazione contrassegnato come Proc. V. 2014/00386/MI G. 44598, con il quale la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti della Regione Emilia-Romagna ha chiamato a rispondere davanti al giudice contabile i sotto citati consiglieri regionali o ex consiglieri regionali:

1. Matteo Richetti, nato a Sassuolo (MO) il 3 agosto 1974 c.f. RCHMTT74MO31462Q;
2. Palma Costi, nata a Camposanto (MO) il 9 luglio 1957, c.f. CSTPLMS7L49B566W;
3. Enrico Aimi, nato a Modena il 10 marzo 1960, c.f. MAINRC60C10F257K;
4. Roberto Corradi, nato a Medesano (PR) il 25 novembre 1967, c.f. CRRRRT67S25F082M;
5. Gabriella Meo, nata a Roma l'11 marzo 1959, c.f. MEOGRL59C51H501G;
6. Luca Bartolini, nato a Premilcuore (FC) il 13 maggio 1967, c.f. BRTLUC67E13H034W;
7. Mario Mazzotti, nato a Bagnacavallo (RA) l'11 giugno 1957, c.f. MZZMRA57H11A547C;
8. Sandro Mandini, nato a Galliera (BO) il 30 novembre 1955, c.f. MNDSDR55S30D878G;

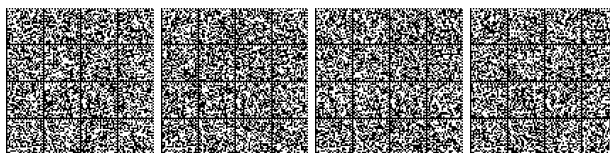
atto notificato ai suddetti convenuti in data 6 dicembre 2016, unitamente al decreto di fissazione di udienza per il 31 maggio 2017, nel domicilio eletto presso il loro difensore prof. avv. Antonio Carullo di Bologna, e conosciuto dalla Regione in data successiva.

### *Premesso in fatto*

Con l'atto di citazione specificato in epigrafe la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti dell'Emilia-Romagna ha citato in giudizio il Presidente (cons. Palma Costi) e l'ex Presidente dell'Assemblea legislativa (cons. Matteo Richetti) nonché i componenti dell'ufficio di presidenza (come sopra individuati) e due funzionari, in carica nel periodo ricompreso fra il maggio 2010 e il gennaio 2015, per sentirli condannare alla rifusione del danno erariale pretesamente causato alla Regione dalla stipulazione di contratti di lavoro a tempo determinato fra l'Assemblea legislativa ed il sig. Alberto Allegretti, conclusi nel periodo fra il 13 maggio 2010 e il 27 gennaio 2015, in seguito alla nomina del sig. Allegretti a Capo di Gabinetto del Presidente dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, nonché di affidamento allo stesso delle funzioni connesse di direttore del servizio informazione, e di tecnico di garanzia in materia di partecipazione ex art. 8, comma 1, l.r. n. 3/2010.

Secondo il (sostituto) Procuratore regionale, il sig. Allegretti non avrebbe potuto essere nominato in quella posizione (né avrebbe potuto svolgere i connessi incarichi affidatigli) in quanto privo del diploma di laurea; requisito che, sulla base della ricostruzione operata dalla Procura, la legge statale, la legge regionale e le determinazioni interne dell'Ufficio di Presidenza, invece, richiederebbero, in quanto le funzioni di Capo di Gabinetto dovrebbero essere svolte da un dirigente che disponga di tale titolo di studio.

Più precisamente, ad avviso del Procuratore regionale, il Presidente, l'ex Presidente dell'Assemblea legislativa e tutti i componenti dell'Ufficio di Presidenza presenti dal 2010 al 2015, «avrebbero chiamato (il Sig. Allegretti) a ricoprire — in assenza del necessario diploma di laurea — un incarico dirigenziale di vertice, quale capo della Struttura speciale del Gabinetto del Presidente dell'A.L. regionale e a svolgere i delicati compiti previsti dall'art. 63 dello Statuto,





dagli articoli 4 e 9 della l.r. n. 43/2001, dalla deliberazione dell'U.P n. 54/2010 [erroneamente indicata, nell'atto, come delibera 54/2000] e dai vari contratti individuali di rapporto di lavoro subordinato via via stipulati; compiti riconducibili alle più elevate funzioni di supporto dell'organo di indirizzo e controllo politico» (*cf.* atto citazione, pag. 24). Inoltre, «quale ulteriore profilo di illegittimità/illiceità» si aggiungerebbe lo svolgimento delle funzioni correlate all'incarico di «direttore del servizio informazione» e di quelle di cui all'incarico, affidatogli in via transitoria, di «tecnico di garanzia in materia di partecipazione ex art. 8, comma 1, l.r. n. 3/2010», che avrebbero comportato — a detta del sostituto Procuratore regionale — attività gestionale da parte del Capo di Gabinetto, con compromissione del principio di separazione fra attività di indirizzo politico e attività gestionale.

L'importo del preteso danno ingiusto arrecato alla Regione da ascrivere a responsabilità degli intimati ammonterebbe a complessivi euro 454.205,60 (oltre rivalutazione monetaria ed interessi) pari ai costi (lordi, perché il compenso netto ammonta ad euro 244.840,26) complessivamente sostenuti dalla Regione per le retribuzioni corrisposte all'Alleghetti nel periodo in cui il rapporto è stato operativo.

In sede di deduzioni formulate con riferimento all'atto di contestazione degli addebiti ed invito a dedurre, gli intimati componenti dell'Assemblea legislativa hanno in primo luogo, contestato sul piano amministrativo la insussistenza ed infondatezza della prospettata illegittimità — sotto il profilo della pretesa violazione di legge — degli atti di nomina e di conferimento degli incarichi al Capo di Gabinetto, illustrando l'erroneità della ricostruzione del quadro normativo effettuata dal Procuratore, che sposta e rovescia sull'assetto statutario e normativo regionale relativo alle strutture speciali (cioè gli uffici di diretta collaborazione politica) requisiti previsti sia dalla normativa statale, ma per la disciplina degli incarichi della dirigenza pubblica del ruolo amministrativo/burocratico. Essi inoltre hanno evidenziato l'inammissibilità degli atti di indagine e delle contestazioni di responsabilità ipotizzate dalla Procura, in quanto concretizzanti un'invasione diretta delle scelte di merito riservate all'autonomia dell'Assemblea legislativa nell'ambito della propria organizzazione interna.

A nulla tuttavia sono valse tali controdeduzioni; la Procura regionale ha proseguito nella propria prospettazione, cercando di minimizzare il problema affermando che «la Procura non contesta certo la fiduciarità della scelta e nemmeno l'atto di espressione dell'autonomia politica dell'Assemblea, in sé incontrovertibile», sibbene «il modo in cui tale potere è stato esercitato, in quanto ritenuto esorbitante dai confini normativi e amministrativi» dati.

Senonché ad avviso della ricorrente Regione Emilia-Romagna la Procura regionale della Corte dei conti ha, invece, proprio sovrapposto due piani distinti e, facendo valere la pretesa illegittimità degli atti di nomina e di inquadramento economico-retributivo dell'incarico affidato a seguito di tale nomina, ha, in realtà, esercitato un sindacato sulla scelta del soggetto da adibire a Capo di Gabinetto; ma soprattutto, in conseguenza di tale sindacato, pretende ora di far valere una responsabilità erariale, chiamando a rispondere dei consiglieri regionali per atti che sono esercizio delle loro funzioni consiliari. In particolare, citando in giudizio i Presidenti dell'Assemblea legislativa e i componenti dell'Ufficio di presidenza che hanno deliberato la nomina del Capo di Gabinetto, la Procura ha chiamato a rispondere i consiglieri regionali in sede contabile, per aver concorso ad adottare un atto di autoorganizzazione del consiglio regionale.

Tale azione è però preclusa, come si argomenterà in diritto, dalla prerogativa della insindacabilità riconosciuta dall'art. 122, quarto comma, Cost.

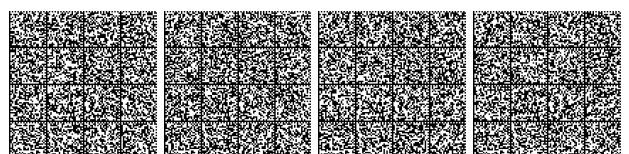
Di fronte a tale sconfinamento, la Regione ricorre a codesta ecc.ma Corte mediante il presente conflitto di attribuzione.

## DIRITTO

### *I. Sull'ammissibilità del presente ricorso per conflitto di attribuzione.*

Il presente conflitto di attribuzione è rivolto nei confronti dell'atto con cui la Procura regionale presso la Corte dei conti ha citato innanzi alla Sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna della Corte dei conti diversi consiglieri o ex-consiglieri regionali per il presunto danno erariale provocato alla Regione dall'affidamento dell'incarico di Capo di Gabinetto del Presidente dell'Assemblea legislativa regionale, e di talune altre funzioni connesse, a una persona (precisamente il sig. Alberto Alleghetti) priva del titolo di laurea, titolo che costituirebbe, secondo la Procura, requisito di legge.

È pacifica, e più volte confermata dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, l'ammissibilità del conflitto per quanto riguarda gli attuali consiglieri regionali. Essa, infatti, ha più volte sancito che l'atto di citazione con cui la Procura presso la Corte dei conti chiama i consiglieri regionali a rispondere per asserito danno erariale generato da voti o delibere assunti nell'esercizio delle loro funzioni è atto immediatamente lesivo della prerogativa di cui all'art. 122,



quarto comma, Cost. e dunque idoneo a dar vita al conflitto: sul punto ci si limita qui a rinviare alle sentenze n. 211 del 1972, n. 289 del 1997, n. 392 del 1999 e da ultimo n. 235 del 2015.

Può essere invece opportuno sottolineare che l'ammissibilità del conflitto deve pienamente riconoscersi anche in relazione agli ex-consiglieri, cioè che non ha alcun rilievo sul punto la circostanza che taluni dei soggetti convenuti dal Procuratore regionale non ricoprano più la carica di consiglieri regionali, essendo cessato il loro mandato.

La prerogativa della insindacabilità, sancita negli stessi termini per i parlamentari e per i consiglieri regionali rispettivamente dall'art. 68, primo comma, e dall'art. 122, quarto comma, Cost., infatti, garantisce primariamente non già la persona del parlamentare o del consigliere regionale, quanto piuttosto l'indipendenza e l'autonomia dell'Assemblea legislativa («a tutela della libertà e dell'indipendenza della Camera stessa»: *cf.* tra le altre, sentenza n. 329 del 1999, punto 4.1). La relativa tutela è dunque azionabile dall'Assemblea legislativa a prescindere dal fatto che si tratti di un componente attuale: la giurisprudenza di codesta Corte ha chiarito — a proposito del Parlamento — che la garanzia, «ha necessariamente riguardo alle funzioni esercitate dal deputato o dal senatore nel momento in cui le opinioni stesse vengono espresse» e che «non ha invece alcun rilievo [...] la qualità che il soggetto rivesta nel momento in cui è chiamato in giudizio» (così la sentenza n. 252 del 1999, che ha individuato, come soggetto legittimato a partecipare al conflitto tra poteri dello Stato in materia di insindacabilità, la Camera cui il parlamentare apparteneva al momento del fatto).

Questa soluzione è stata confermata dalla legge 20 giugno 2003, n. 140, «Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato»: l'art. 3, comma 4, prevede infatti che se il giudice, innanzi al quale sia stata invocata la prerogativa dell'art. 68, primo comma, Cost., ritenga di non condividere l'eccezione, egli debba trasmettere copia degli atti «alla Camera alla quale il membro del Parlamento appartiene o apparteneva al momento del fatto».

Nessun dubbio può dunque esistere circa la legittimazione dell'Assemblea legislativa regionale a lamentare mediante conflitto la lesione dell'art. 122 quarto comma, Cost., in relazione ai propri ex-consiglieri.

Ugualmente, nessun dubbio può esistere sull'ammissibilità del conflitto quanto ai presupposti e al *petitum*.

Con esso infatti la ricorrente Regione Emilia-Romagna lamenta che la Procura presso la Corte dei conti pretenda di sindacare atti che sono sottratti alla giurisdizione del giudice contabile per effetto della guarentigia costituzionalmente sancita dall'art. 122, quarto comma, Cost., e dunque agisce innanzi a codesta Corte a tutela della propria sfera di attribuzioni tutelata dalla predetta disposizione costituzionale.

Essa non chiede a codesta Corte di sostituire nel giudizio la Corte dei conti, ma di dichiarare che la funzione di costituzione della propria organizzazione fondamentale tutelata dall'art. 122, quarto comma, Cost. e conseguentemente sottratta al sindacato di responsabilità erariale.

*II. Nel merito; esorbitanza dal potere giurisdizionale della Corte dei conti e invasione dell'autonomia organizzativa dell'Assemblea legislativa regionale, in violazione dell'art. 122, quarto comma, Cost.*

Con il presente conflitto la ricorrente Regione chiede a codesta ecc.ma Corte costituzionale l'affermazione della insindacabilità dell'attività deliberativa (e dunque per i «voti dati») connessa alla nomina del Capo di Gabinetto del Presidente dell'Assemblea legislativa regionale.

Ad avviso della Regione, tale affermazione discende in modo palese dalla duplice circostanza che anche la funzione di autoorganizzazione (o di organizzazione interna) dell'Assemblea legislativa regionale è coperta dalla garanzia di insindacabilità e che la nomina del Capo di Gabinetto (con la connessa attribuzione di funzioni), incidendo direttamente sulla struttura organizzativa fondamentale dell'Assemblea legislativa, costituisce atto di autoorganizzazione della stessa.

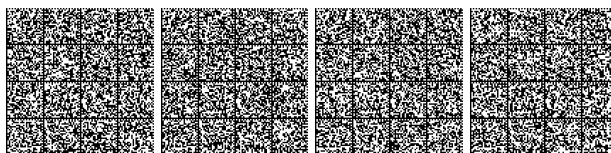
Le considerazioni che seguono sono dunque rivolte a illustrare tali premesse: le quali peraltro, ad avviso della Regione Emilia-Romagna, si deducono agevolmente dalla pregressa giurisprudenza di codesta Corte costituzionale.

a. La funzione di auto-organizzazione è protetta dall'art. 122, quarto comma, Cost.

Secondo l'art. 122, quarto comma, Cost., «i consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni».

Tale disposizione, com'è noto, attribuisce ai consiglieri regionali una garanzia di insindacabilità del tutto analoga — salvi gli aspetti procedurali — a quella prevista dall'art. 68, primo comma, Cost., per i membri del Parlamento.

Tale esenzione da responsabilità, peraltro, non è riferita in via esclusiva alla responsabilità penale, ma si estende anche a quella civile, amministrativa e contabile (v. le sentenze di codesta ecc.ma Corte n. 100 del 1986; 289 del 1997; 392 del 1999), e dunque tutela i consiglieri regionali anche dall'esercizio di un'azione «afflittiva» quale l'azione di danno erariale, cioè l'azione proposta nei confronti dei consiglieri della Regione Emilia-Romagna nelle circostanze della presente controversia. È infatti appena il caso di ricordare come tale prerogativa abbia la funzione di impedire



che l'azione dei consiglieri regionali (come quella dei parlamentari) sia paralizzata dal timore di gravi conseguenze personali o patrimoniali.

Secondo l'insegnamento di codesta Corte la prerogativa in parola riguarda non solo la funzioni legislative, di vigilanza, di indirizzo ma anche la funzione di autoorganizzazione dell'Assemblea legislativa.

Già nella sentenza n. 69 del 1985, infatti, codesta Corte ha osservato che «l'affermazione della insindacabilità delle opinioni e dei voti dei consiglieri regionali nell'esercizio della funzione di organizzazione interna dell'organo non fa che sviluppare coerentemente il parallelismo con le garanzie dei membri del Parlamento, di cui all'art. 68, primo comma, Cost. in relazione al nucleo essenziale comune e caratterizzante delle funzioni degli organi "rappresentativi" dello Stato e delle Regioni: accanto alla funzione primaria, quella legislativa, ed alla funzione di indirizzo politico e di controllo, la funzione di autoorganizzazione interna, pacificamente riconosciuta al Consiglio regionale al pari che ai due rami del Parlamento» (così la sentenza n. 69 del 1985).

L'affermazione è immediatamente ribadita nella sentenza n. 70 del 1985, secondo cui «le funzioni legislative e di indirizzo politico, nonché quelle di controllo e di autoorganizzazione, connotano il livello costituzionale dell'autonomia garantita alle regioni e ... l'esercizio di esse, riservato al consiglio regionale, non può essere sindacato da organi giudiziari al fine di accertare l'eventuale responsabilità dei soggetti deputati ad adempierle».

La successiva giurisprudenza costituzionale ha sempre confermato la insindacabilità per gli atti di esercizio della funzione di autoorganizzazione, con la precisazione che in relazione a tale funzione, diversamente che per gli atti legislativi, l'insindacabilità non costituisce «una immunità assoluta, in quanto essa non copre gli atti non riconducibili ragionevolmente all'autonomia ed alle esigenze ad essa sottese» (sentenza n. 289 del 1997, relativa ad un conflitto sollevato dalla Regione Veneto in relazione ad una azione di danno erariale in ipotesi causato dall'Ufficio di presidenza del consiglio regionale per l'acquisto di auto di servizio).

Questa posizione è stata poi ribadita nella sentenza n. 392 del 1999, in tema di azione di danno promossa in relazione a delibere dell'ufficio di presidenza che rimborsavano le missioni all'estero dei consiglieri regionali: e in questa pronuncia la Corte ha precisato che l'estraneità o, comunque, la non riconducibilità dell'atto all'autonomia funzionale del consiglio regionale va verificata secondo ragionevolezza.

In applicazione di questi principi anche la Corte di cassazione ha recentemente ricordato «che la funzione di autoorganizzazione interna dei Consigli regionali partecipa delle garanzie apprestate dall'art. 122, comma 4, Cost. ... a tutela dell'esercizio delle funzioni primarie (legislativa, di indirizzo politico e di controllo) delle quali l'organo di rappresentanza è investito, al fine di preservarle dall'interferenza di altri poteri (Cass. sez. un. 14 maggio 2001 n. 200); e che di tale funzione costituiscono espressione gli atti che riguardano direttamente l'organizzazione degli uffici e dei servizi (sia per quanto concerne l'articolazione delle strutture e della fornitura dei mezzi necessari, sia per quanto concerne il personale) e le modalità di svolgimento dell'attività dell'Assemblea» (così Cassazione, SS.UU., ordinanza 21 aprile 2015, n. 8077).

Anche in dottrina, del resto, l'insegnamento della giurisprudenza costituzionale risulta puntualmente registrato: così S. Bartole - R. Bin, sub. art. 122, in Commentario breve alla Costituzione, Padova, 2008, 111, ricordano che la prerogativa ivi disposta riguarda «le funzioni legislative, di vigilanza, di indirizzo e di autoorganizzazione» (per analoghe considerazioni *cf.*: altresì: A. Ambrosi, I consiglieri regionali, in Immunità politiche e giustizia penale, a cura di R. Orlandi e A. Pugiotto, Torino, 2005, 206 s; T.F. Giupponi, Le prerogative dei consiglieri regionali tra giurisprudenza costituzionale e riforma costituzionale, in *Le Regioni*, 2002, 1067).

b. Il conferimento della funzione di Capo di Gabinetto del Presidente rientra nell'organizzazione interna fondamentale.

La seconda premessa è, come detto, l'affermazione che la nomina del Capo di Gabinetto del Presidente dell'Assemblea legislativa regionale, deliberata dall'ufficio di presidenza con gli atti già illustrati in narrativa, rientra nella attività di auto-organizzazione fondamentale dell'Assemblea legislativa.

A tale conclusione si deve pervenire osservando che il Capo di Gabinetto è posto al vertice della struttura amministrativa dell'ufficio di presidenza, cioè del solo ufficio costituzionalmente necessario del consiglio regionale (Assemblea legislativa).

Va rammentato, infatti, che il Presidente e l'ufficio di presidenza rappresentano organi interni indefettibili del consiglio regionale. È significativo che pur a fronte dell'ampia autonomia statutaria che la Costituzione riconosce alla Regione in materia di «forma di governo» e di «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» (art. 123, primo comma), essa stessa si dia cura di prevedere che «il consiglio elegge tra i suoi componenti un presidente e un ufficio di presidenza» (art. 122, terzo comma). Ciò significa che il costituente ha considerato fondamentale e inderogabile che l'Assemblea legislativa regionale abbia un organo di direzione politica che affianca il Presidente nelle determinazioni fondamentali della vita dell'Assemblea legislativa. Ora, è evidente che tale ufficio non può funzionare



senza un apparato di gabinetto, e che le determinazioni di base sull'organizzazione di questo costituiscono un elemento essenziale della funzione di auto-organizzazione della stessa. Ciò vale, in particolare, per la scelta del responsabile di vertice, che risponde fiduciariamente al Presidente e assicura la trasmissione dell'impulso politico all'intera struttura amministrativa dell'Assemblea legislativa regionale.

La centralità istituzionale dell'ufficio di presidenza nell'organizzazione del consiglio regionale (Assemblea legislativa) indicata dalla Costituzione, è poi coerentemente sviluppata dallo Statuto regionale, approvato con l.r. 31 marzo 2015, n. 13. Esso, infatti, ne pone la disciplina subito dopo quella dell'elezione del presidente della assemblea regionale (art. 33) e della specificazione delle sue funzioni (art. 34), regolandone la composizione e la struttura, precisando, all'art. 35, comma 2, che «l'ufficio di presidenza dispone di servizi generali per le attività dell'Assemblea», che esso «ha alle proprie dipendenze il relativo personale» e «amministra i fondi relativi al bilancio autonomo dell'Assemblea». L'art. 63 dello Statuto ne conferma poi il regime speciale quanto alla provvista, disponendo che «la legge regionale disciplina il conferimento di incarichi a tempo determinato per lo svolgimento di funzioni e per l'adempimento di compiti speciali e di consulenza attinenti a: a) Gabinetto e segreterie particolari degli organi della Regione; b) articolazioni, organi e strutture dell'Assemblea previsti dallo Statuto di cui agli articoli 33, 34, 36, 38 e 40)». Si tratta, come si vede, degli organi che formano l'ossatura attraverso la quale si organizza l'esercizio dell'autonomia politica dell'Assemblea legislativa.

Di ciò, del resto, si trae ulteriore conferma esaminando i compiti propri del Capo di Gabinetto del Presidente. Esso, infatti, occupa una posizione strategica nell'organizzazione dell'attività dell'Assemblea legislativa, essendo il suo ufficio «preposto allo svolgimento delle attività di supporto necessarie per l'esercizio delle funzioni attribuite al presidente del consiglio dallo Statuto e dalle altre norme regionali» (così l'art. 4 della l.r. Emilia-Romagna 25 novembre 2011, n. 43, Testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione Emilia-Romagna).

Si tratta, dunque, del responsabile della struttura organizzativa chiamata ad essere la proiezione operativa della Presidenza nel compito della direzione dei lavori dell'Assemblea (art. 34, comma 1, dello statuto regionale) e dell'Ufficio di presidenza nel compito di coadiuvare il Presidente «nell'esercizio dell'autonomia organizzativa, funzionale, finanziaria e contabile dell'Assemblea, secondo modalità previste dal regolamento» (art. 35, comma 1 dello statuto). Di qui lo strettissimo legame fiduciario e l'esigenza della completa libertà della Presidenza dell'Assemblea legislativa nella scelta della persona più consona per l'esercizio della delicata funzione.

Risulta dunque con evidenza che sia la individuazione del Capo di Gabinetto del Presidente, sia l'attribuzione al medesimo di compiti specifici legati al funzionamento dell'Assemblea rientrano — secondo un criterio di ragionevolezza — tra le funzioni di autoorganizzazione del consiglio.

In realtà, tali atti non sono soltanto «ragionevolmente», ma sono necessariamente correlati con l'autonomia dell'Assemblea legislativa, dal momento che senza di essi tale autonomia non potrebbe esplicarsi, né essi potrebbero essere compiuti da altri che dal Presidente quale responsabile politico dell'Assemblea legislativa.

Ne consegue, ulteriormente, che l'atto di nomina non potrebbe essere sindacato per i profili di responsabilità erariale nemmeno se esso fosse considerato come un atto espressione di una normale funzione amministrativa attribuita all'Assemblea legislativa regionale, posto che tale funzione di nomina non è intestata all'Assemblea legislativa per una scelta contingente del legislatore regionale, bensì risponde ad una rima costituzionalmente obbligata, dettata dalla necessità di rispettare l'autonomia dell'organo.

Pertanto, anche applicando i criteri più restrittivi formulati da codesta Corte costituzionale (a partire dalla sentenza n. 69 del 1985) in relazione alle funzioni amministrative attribuite al consiglio regionale (insindacabili se fondate in Costituzione o nelle leggi dello Stato), risulta in ogni caso che le deliberazioni contestate dal Procuratore regionale sarebbero comunque insindacabili in sede di giudizio di responsabilità contabile.

Le considerazioni ora svolte non sono affatto contraddette dalla circostanza che al Capo di Gabinetto sono state affidati, in via transitoria e senza alcuna indennità, altri compiti, funzionalmente connessi.

Per quanto riguarda l'attribuzione dei compiti di direttore *ad interim* del servizio informazione esercitati dal medesimo Capo di Gabinetto dal 1° agosto 2011 al 30 giugno 2013, e delle funzioni di «Tecnico di garanzia in materia di partecipazione» svolte interinalmente dal 12 novembre 2013 al 17 novembre 2014, trattasi sempre di decisioni relative alla copertura di uffici che si occupano, rispettivamente, della comunicazione dell'Assemblea e del supporto ai processi partecipativi di cui all'art. 8, comma 1, della legge regionale n. 3 del 2010, «Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali», regolati nel Titolo II dello Statuto, che prevede, in particolare, l'istruttoria pubblica nell'ambito per procedimenti normativi o amministrativi generali (art. 17) e il diritto alla partecipazione delle associazioni al procedimento legislativo ed alla definizione degli indirizzi politico-programmatici più generali (art. 19).



Per mero scrupolo di difesa si osserva che non può certo essere addotto in contrario a quanto sopra argomentato l'affermazione dell'atto di citazione qui contestato (pp. 46-47), secondo cui una determinazione amministrativa dell'ufficio di presidenza non potrebbe mai essere coperta dall'insindacabilità, non costituendo «esecuzione della volontà dell'assemblea». Tale affermazione, infatti, è del tutto arbitraria, ed è anzi nettamente smentita dalle sentenze con cui codesta Corte costituzionale ha accolto, per violazione dell'art. 122, quarto comma, Cost., i conflitti di attribuzioni proposti nei confronti delle iniziative delle Procure presso la Corte dei conti dirette a far valere una responsabilità dei componenti dell'ufficio di presidenza per il danno erariale asseritamente causato da delibere dello stesso. (sentenze n. 289 del 1997 e n. 392 del 1999).

*III. Per completezza del contesto: legittimità degli atti di nomina del Capo di Gabinetto del presidente della Assemblea legislativa.*

Il presente conflitto fa valere la lesione prodotta dal Procuratore della Corte dei conti nel chiamare a rispondere i consiglieri regionali per atti che, in quanto esercizio di funzioni di autoorganizzazione, sono immuni da sindacato ai sensi dell'art. 122, quarto comma, Cost.

Il tema della legittimità di tali atti, pertanto, non è oggetto di questo giudizio, né qui si sta affermando che, ad altri fini e dunque ai fini diversi da un giudizio di responsabilità, quegli stessi atti non possano essere, ricorrendone i presupposti, oggetto di sindacato giurisdizionale.

È dunque per un mero scrupolo difensivo che di seguito si illustrano le ragioni che dimostrano la piena legittimità dell'operato dell'Ufficio di presidenza dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, a maggiore riprova di come l'azione intentata dalla Procura della Corte dei conti sia errata e di come il senso della garanzia di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., sia anche quello di porre al riparo i consiglieri regionali da simili iniziative, senza costringerli a difendere davanti ad un Giudice, in sede di giudizio di responsabilità (civile, penale o erariale) gli atti di esercizio delle proprie funzioni.

Secondo l'art. 4, l.r. Emilia-Romagna n. 43 del 2001, il Capo di Gabinetto del presidente del consiglio regionale «è preposto allo svolgimento delle attività di supporto necessarie per l'esercizio delle funzioni attribuite al presidente del consiglio dallo Statuto e dalle altre norme regionali».

Si tratta dunque del titolare di un organo che svolge funzioni e adempie compiti speciali, costituendo, a sua volta, una struttura speciale (cfr: art. 35 dello Statuto e articoli 4 ss., l.r. Emilia-Romagna n. 43 del 2001) dell'Assemblea legislativa, la cui nomina è tipicamente basata su una scelta fiduciaria, frutto di valutazioni rimesse all'autonomia politica dell'Organo in cui favore tale scelta è effettuata.

Inoltre, dovendo esso svolgere attività di supporto rispetto alle funzioni del presidente, è altresì chiaro che il Capo di Gabinetto partecipa anche della natura delle funzioni esercitate, ossia quelle politiche.

Come rilevato dalla giurisprudenza costituzionale (cfr: sentenza n. 304 del 2010; da ultimo, v. pure Corte costituzionale n. 296 del 2016), l'individuazione del destinatario di incarichi di tipo fiduciario è per definizione fondata su «valutazioni soggettive legate alla consonanza politica e personale con il titolare dell'organo politico che nomina» e «può avvenire, in base alla normativa vigente, intuito personae, senza predeterminazione di alcun rigido criterio che debba essere osservato nell'adozione dell'atto di assegnazione all'ufficio».

La scelta, pertanto, ben può riguardare persone che soddisfino requisiti di consonanza politica e umana, indispensabili in un incarico di tale natura e funzione, inclusivi anche di una autonoma valutazione di idoneità, anch'essa apprezzata sulla base di diretta esperienza senza vincoli precostituiti.

In questa valutazione, infatti, è evidente come assuma rilevanza fondamentale — inestricabilmente connessa alla ragion d'essere dell'organo — il possesso di specifiche esperienze (anche solo politiche), ma non certo e necessariamente un titolo di studio di un particolare livello, come invece accade per le figure dirigenziali amministrative.

Le stesse disposizioni di legge utilizzate dalla Procura, se analizzate correttamente, non inducono a conclusioni diverse.

È chiaro, difatti, che il requisito della laurea non è previsto, ai fini dell'attribuzione degli incarichi speciali, né dalla disciplina statutaria, né dalla legislazione regionale, né dalla disciplina interna dell'Assemblea legislativa regionale, e ciò del tutto legittimamente; né può dirsi che un vincolo relativo al titolo di studio sia ricavabile dall'applicazione della disciplina generale sulla dirigenza, che non può essere applicata a figure che, come il Capo di Gabinetto, rientrano a pieno titolo tra gli «Uffici di staff», di natura eminentemente fiduciaria, quali definiti da codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 304 del 2010.

In tale decisione, in particolare, si confermava che l'incarico fiduciario in nessun modo può essere considerato alla stregua degli altri incarichi, e ciò nemmeno in relazione ad una sua assimilazione ai ruoli dirigenziali e ai connessi requisiti.



Di ciò si trae, per il caso specifico, ulteriore conferma nell'art. 9, comma 1, della l.r. Emilia-Romagna n. 43 del 2001, secondo il quale «il personale assegnato alle strutture speciali della giunta e dell'assemblea legislativa è aggiuntivo rispetto a quello delle rispettive dotazioni organiche», nelle quali dunque non rientra.

Anche la delibera dell'ufficio di presidenza n. 54 del 2010, che regola gli incarichi per le strutture speciali di diretta collaborazione, oltre a confermare il carattere esclusivamente fiduciario della nomina, non indica tra i requisiti richiesti per l'accesso dall'esterno, alcun particolare titolo di studio, limitandosi a chiedere (oltre alla maggiore età, al non essere interdetto dai pubblici uffici e al non essere stato licenziato per motivi disciplinari dalla Regione), per i soggetti in posizione dirigenziale, il solo possesso della cittadinanza italiana.

In sintesi, sia in base all'autonomia e alla logica istituzionale del consiglio, sia in base al puntuale esame della normativa risulta chiaro, ad avviso della ricorrente Regione, che la figura del Capo di Gabinetto non è soggetta ad alcuna regola predeterminata di qualificazione professionale.

Si noti che il ragionamento sin qui svolto non è inficiato dalla circostanza che al Capo di Gabinetto sia stato applicato, ai fini retributivi, il contratto di diritto privato previsto per le figure dirigenziali (come stabilito dall'art. 9, comma 7, e dall'art. 43, commi 3 e 4, l.r. Emilia-Romagna n. 43 del 2001). Infatti, la «attribuzione della qualifica unica dirigenziale» di cui è menzione in tale contratto è effettuata esclusivamente allo scopo di individuare uno standard di trattamento contrattuale ed economico (anche per limitare eccessi che possano, in ipotesi, andare in superamento dello status dirigenziale), e non è (ne potrebbe legittimamente essere) preordinata all'assegnazione del ruolo dirigenziale proprio delle figure dei funzionari dirigenti preposti alle strutture burocratiche ordinarie.

Si tratta, all'evidenza, di una mera equiparazione del livello di inquadramento, che non vale a mutare la natura delle distinte posizioni fra le figure dei responsabili delle strutture speciali e quelle della dirigenza dell'apparato gestionale burocratico.

D'altronde, la fondatezza di questa argomentazione è facilmente dimostrabile a contrario, poiché sarebbe stato senz'altro illegittimo non fissare un parametro, e tale parametro è stato non a caso individuato nel trattamento economico-normativo proprio dei direttori generali, che sono individuati fiduciariamente (come il Capo di Gabinetto) e partecipano solo parzialmente alla dirigenza, essendo esclusi dal ruolo dei dirigenti e in generale dalla pianta organica della Regione (*cf.* art. 43, comma 3-*bis*, l.r. Emilia-Romagna n. 43 del 2001).

La scelta dello stesso parametro economico, tuttavia, non comporta affatto che per la funzione di Capo di Gabinetto siano necessari gli stessi requisiti richiesti per i direttori generali la cui normativa, appunto, è richiamata per la definizione del contratto e del trattamento economico; del resto, proprio il riferimento al trattamento dei direttori generali dimostra come il Capo di Gabinetto sia una figura *sui generis*, soggetta a una disciplina propria, del tutto diversa da quella della dirigenza.

Naturalmente, nell'atto di citazione qui contestato la Procura regionale agisce sulla base di una interpretazione delle norme legislative e delle discipline interne del consiglio regionale relative alla nomina del Capo di Gabinetto dell'Assemblea legislativa regionale diversa da quella seguita dall'Ufficio di presidenza del consiglio regionale e qui illustrata. Ma sia consentito di osservare che il senso della garanzia apprestata dall'art. 122, quarto comma, Cost. è appunto quello di evitare che simili discussioni sulla legittimità di atti di esercizio delle funzioni consiliari possano costituire ragione di prosecuzione e di responsabilità i consiglieri regionali che operano nell'esercizio delle proprie funzioni costituzionali.

*P.Q.M.*

*La ricorrente Regione Emilia-Romagna, come sopra rappresentata e difesa, chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale, respinta ogni contraria deduzione, voglia dichiarare che non spetta allo Stato e per esso alla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale dell'Emilia-Romagna il potere di citare in giudizio i consiglieri o ex consiglieri regionali per il danno erariale asseritamente provocato alla Regione dall'affidamento al sig. Alberto Allegretti — segnatamente mediante le deliberazioni dell'ufficio di presidenza n. 4 del 13 maggio 2010, n. 97 del 22 giugno 2011, n. 20 del 13 febbraio 2013, n. 186 del 18 dicembre 2013, nonché mediante il provvedimento/nota del presidente dell'Assemblea legislativa n. 44725 del 12 novembre 2013 — dell'incarico di Capo di Gabinetto del presidente della Assemblea legislativa della Regione e di altre funzioni connesse;*

*e conseguentemente annullare l'atto di citazione contrassegnato come Proc. V. 2014/00386/MI G. 44598, con il quale la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti dell'Emilia-Romagna ha esercitato tale potere avverso i consiglieri regionali o ex consiglieri regionali citati nelle premesse del presente atto.*



Si deposita:

- 1) Deliberazione G.R. n. 83 del 30 gennaio 2017 di autorizzazione a promuovere il conflitto;
- 2) Atto di citazione specificato in epigrafe;
- 3) deliberazione dell'U.P. n. 54/2010.

Bologna-Padova-Roma, 3 febbraio 2017

*Prof. avv. FALCON - prof. avv. MASTRAGOSTINO - avv. MANZI*

17C00045

N. 26

*Ordinanza del 25 marzo 2016 del Tribunale amministrativo regionale per il Molise sul ricorso proposto da Albano Giuseppe e altri 3 contro Presidenza Consiglio dei ministri, Ministero dell'economia e delle finanze e Avvocatura dello Stato.*

**Impiego pubblico - Riforma degli onorari dell'Avvocatura generale dello Stato e delle avvocature degli enti pubblici - Criteri per la determinazione dei compensi professionali degli avvocati e dei procuratori dello Stato.**

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, art. 9, commi 3, 4 e 6.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER IL MOLISE

(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 102 del 2015, proposto da: Giuseppe Albano, Piero Vitullo, Alfonso Peluso, Iolanda Luce, rappresentati e difesi dagli avv.ti Massimo Luciani e Michele Sansone, con domicilio eletto presso il secondo in Campobasso, via Campania, n. 83;

Contro Presidenza del Consiglio dei ministri, in p.l.r.p.t., Ministero dell'economia e delle finanze in persona del Ministro *pro tempore*, Avvocatura dello Stato in persona dell'Avvocato generale *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Campobasso, via Garibaldi, n. 124;

Per l'accertamento, previa eventuale rimessione alla Corte costituzionale della questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 9 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, del diritto dei ricorrenti alla corresponsione dei compensi professionali senza le decurtazioni e le limitazioni previste dall'art. 9 del decreto-legge n. 90/2014 citato;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

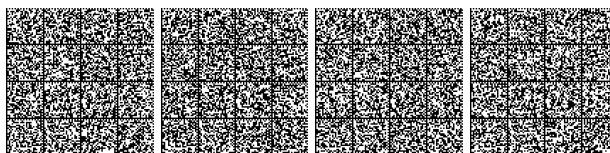
Visti gli atti di costituzione in giudizio di Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero dell'economia e delle finanze e dell'Avvocatura generale dello Stato;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 novembre 2015 il dott. Domenico De Falco e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

I ricorrenti, tutti Avvocati dello Stato attualmente in servizio presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Campobasso premettono che ad essi è conferita, oltre alla rappresentanza e la difesa in giudizio dello Stato e di numerosi enti pubblici statali e territoriali, anche una generale attività di consulenza in favore delle Amministrazioni. Essi espongono



che fino alle modifiche introdotte con decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 convertito con modificazioni con la legge 11 agosto 2014, n. 114, il proprio trattamento economico comprendeva:

1) una parte fissa, commisurata a ruolo, titolo e grado e che è relativamente *al quantum* è equiparata al trattamento dei magistrati dell'ordine giudiziario;

2) una parte variabile riconosciuta articolata ai sensi dell'art. 21 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611 (T.U. delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato) che si articolava:

nelle competenze di avvocato liquidate con sentenza od ordinanza oppure pattuite per rinuncia o transazione;

in una somma corrispondente alla metà delle competenze che sarebbero state liquidate per le ipotesi in cui l'Amministrazione non fosse soccombente ma fosse stata disposta la compensazione delle spese ovvero concordata una transazione su sentenza favorevole allo Stato.

Questo regime è stato, poi, parzialmente modificato dall'art. 1, comma 457, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, che ha disposto una riduzione temporanea (per il triennio 2014-2016) dei compensi liquidati a seguito di sentenza che riconosceva la pubblica amministrazione non soccombente.

In tale contesto, è stato introdotto l'art. 9 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 che, per quanto qui di interesse:

*i)* ha incluso gli onorari professionali nel tetto massimo degli emolumenti di cui all'art. 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011 convertito con la legge 22 dicembre 2011, n. 214;

*ii)* nei casi di pronuncia con condanna della controparte dell'Amministrazione alle spese, ha stabilito di ripartire tra gli avvocati degli enti pubblici le somme recuperate, escludendo da tale regime gli Avvocati dello Stato, ai quali, ha invece riconosciuto solo il 50% delle somme in questione;

*iii)* nei casi di pronuncia in cui l'Amministrazione risulti non soccombente e sia stata disposta la compensazione delle spese, ha riconosciuto agli avvocati e ai dipendenti delle Amministrazioni i compensi in base alle norme regolamentari vigenti in ciascun ente (nei limiti dello stanziamento previsto per l'anno 2013), escludendo gli Avvocati dello Stato ai quali quindi, in tali casi, non viene riconosciuta alcuna somma.

Sul presupposto che la disciplina appena riportata riduca illegittimamente il proprio trattamento economico, gli Avvocati dello Stato in epigrafe indicati, hanno proposto il ricorso introduttivo del presente giudizio al fine di sentire dichiarare il proprio diritto alla corresponsione degli onorari professionali secondo il regime previgente, senza le decurtazioni e limitazioni previste dal citato art. 9, con condanna delle Amministrazioni intimete al pagamento delle somme dovute.

È chiaro che l'accoglimento di dette domande presuppone la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 9 del decreto-legge n. 90/2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014, pertanto i ricorrenti hanno prospettato svariate questioni di legittimità costituzionale della novella disciplina che, a loro dire, violerebbe numerosi parametri costituzionali nonché norme del diritto europeo e internazionale (segnatamente gli articoli 3, 4, 23, 35, 36, 42, 53, 77, 97 e 117 della Costituzione, anche in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e agli art. 3 e 13 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, circostanza, questa, che, secondo i ricorrenti, ridonda in altrettante violazioni dell'art. 117, comma 1, della Costituzione).

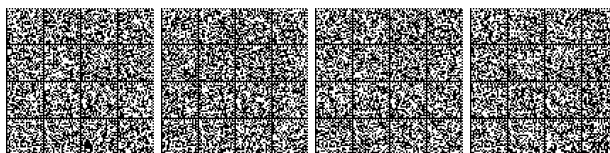
Le Amministrazioni intimete si sono costituite in giudizio argomentando diffusamente per l'infondatezza delle censure di incostituzionalità della disciplina introdotta con l'art. 9 del decreto-legge n. 90 del 2014 e chiedendo, pertanto, la reiezione del ricorso nel merito.

All'udienza del 19 novembre 2015, la causa è stata chiamata e, dopo articolata discussione, ne è stata riservata la decisione. Nella Camera di consiglio del 9 marzo 2016, la causa è stata decisa, nel senso di cui alla seguente motivazione e al seguente dispositivo di ordinanza.

Il presente giudizio ha ad oggetto le sensibili riduzioni che il citato art. 9 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114 dei compensi professionali da riconoscere agli Avvocati (e Procuratori) dello Stato.

È utile ai fini di una migliore comprensione del giudizio riportare il contenuto dell'art. 9 del decreto-legge n. 90/2014: «(Riforma degli onorari dell'Avvocatura generale dello Stato e delle avvocature degli enti pubblici).

1. I compensi professionali corrisposti dalle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, agli avvocati dipendenti delle amministrazioni stesse, ivi incluso il personale dell'Avvocatura dello Stato, sono computati ai fini del raggiungimento del limite retributivo di cui all'art. 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni.





2. Sono abrogati il comma 457 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e il terzo comma dell'art. 21 del testo unico di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611. L'abrogazione del citato terzo comma ha efficacia relativamente alle sentenze depositate successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto.

3. Nelle ipotesi di sentenza favorevole con recupero delle spese legali a carico delle controparti, le somme recuperate sono ripartite tra gli avvocati dipendenti delle amministrazioni di cui al comma 1, esclusi gli avvocati e i procuratori dello Stato, nella misura e con le modalità stabilite dai rispettivi regolamenti e dalla contrattazione collettiva ai sensi del comma 5 e comunque nel rispetto dei limiti di cui al comma 7. La parte rimanente delle suddette somme è riversata nel bilancio dell'amministrazione.

4. Nelle ipotesi di sentenza favorevole con recupero delle spese legali a carico delle controparti, il 50 per cento delle somme recuperate è ripartito tra gli avvocati e procuratori dello Stato secondo le previsioni regolamentari dell'Avvocatura dello Stato, adottate ai sensi del comma 5. Un ulteriore 25 per cento delle suddette somme è destinato a borse di studio per lo svolgimento della pratica forense presso l'Avvocatura dello Stato, da attribuire previa procedura di valutazione comparativa. Il rimanente 25 per cento è destinato al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, di cui all'art. 1, comma 431, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e successive modificazioni.

5. I regolamenti dell'Avvocatura dello Stato e degli altri enti pubblici e i contratti collettivi prevedono criteri di riparto delle somme di cui al primo periodo del comma 3 e al primo periodo del comma 4 in base al rendimento individuale, secondo criteri oggettivamente misurabili che tengano conto tra l'altro della puntualità negli adempimenti processuali. I suddetti regolamenti e contratti collettivi definiscono altresì i criteri di assegnazione degli affari consultivi e contenziosi, da operare ove possibile attraverso sistemi informatici, secondo principi di parità di trattamento e di specializzazione professionale.

6. In tutti i casi di pronunciata compensazione integrale delle spese, ivi compresi quelli di transazione dopo sentenza favorevole alle amministrazioni pubbliche di cui al comma 1, ai dipendenti, ad esclusione del personale dell'Avvocatura dello Stato, sono corrisposti compensi professionali in base alle norme regolamentari o contrattuali vigenti e nei limiti dello stanziamento previsto, il quale non può superare il corrispondente stanziamento relativo all'anno 2013. Nei giudizi di cui all'art. 152 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368, possono essere corrisposti compensi professionali in base alle norme regolamentari o contrattuali delle relative amministrazioni e nei limiti dello stanziamento previsto. Il suddetto stanziamento non può superare il corrispondente stanziamento relativo all'anno 2013.

7. I compensi professionali di cui al comma 3 e al primo periodo del comma 6 possono essere corrisposti in modo da attribuire a ciascun avvocato una somma non superiore al suo trattamento economico complessivo.

8. Il primo periodo del comma 6 si applica alle sentenze depositate successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto. I commi 3, 4 e 5 e il secondo e il terzo periodo del comma 6 nonché il comma 7 si applicano a decorrere dall'adeguamento dei regolamenti e dei contratti collettivi di cui al comma 5, da operare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. In assenza del suddetto adeguamento, a decorrere dal 1° gennaio 2015, le amministrazioni pubbliche di cui al comma 1 non possono corrispondere compensi professionali agli avvocati dipendenti delle amministrazioni stesse, ivi incluso il personale dell'Avvocatura dello Stato.

9. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare minori risparmi rispetto a quelli già previsti a legislazione vigente e considerati nei saldi tendenziali di finanza pubblica».

In sintesi, per quanto attiene al trattamento economico degli Avvocati dello Stato, la disciplina appena riportata ha stabilito che:

*i)* i compensi professionali dovuti agli Avvocati dello Stato siano inclusi nel tetto massimo degli emolumenti di cui all'art. 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011 convertito con la legge 22 dicembre 2011, n. 214 (*cf.*: comma 1 art. 9 del decreto-legge 90/2014);

*ii)* nelle ipotesi di sentenza favorevole all'Amministrazione con condanna della controparte alle spese, le somme recuperate sono ripartite tra gli avvocati delle singole Amministrazioni, sono invece esclusi gli Avvocati dello Stato ai quali, invece, tali somme sono riconosciute nei limiti del 50% (*cf.*: commi 3 e 4 dell'art. 9 del decreto-legge n. 90/2014);

*iii)* in tutti i casi di pronuncia favorevole con compensazione delle spese (ivi compresi i casi di transazione dopo sentenza favorevole) agli avvocati e ai dipendenti delle Amministrazioni sono corrisposti i compensi in base alle norme regolamentari vigenti (nei limiti dello stanziamento previsto per l'anno 2013), ma non invece agli Avvocati dello Stato ai quali quindi per tali casi non è più prevista la corresponsione di alcun compenso (comma 6 del decreto-legge n. 90/2014).



### I) Rilevanza delle questioni.

Chiarito il contesto normativo, occorre stabilire se ricorrano i presupposti di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale e di non manifesta infondatezza delle stesse, necessari ai fini dell'ammissibilità del rinvio alla Corte costituzionale.

Ora, il requisito della rilevanza implica che la questione dedotta abbia nel procedimento *a quo* un'incidenza attuale e non meramente eventuale ricorrente quando il dubbio investa una norma dalla cui applicazione il giudice dimostri di non poter prescindere, realizzando una pregiudizialità necessaria.

La pregiudizialità necessaria della questione di legittimità costituzionale rispetto alla decisione del giudizio *a quo* va intesa considerando tale decisione come conclusione di un itinerario logico, ciascuno dei cui passaggi può dare luogo a un incidente di costituzionalità, ogni qualvolta il giudice dubita della legittimità costituzionale delle disposizioni normative che, in quel momento, è chiamato ad applicare per la prosecuzione e/o la definizione del giudizio.

Nel caso di specie, non vi è dubbio che ricorra il requisito in parola, atteso che la definizione della domanda di accertamento del diritto al conseguimento dei compensi professionali senza le decurtazioni e le limitazioni previste dall'art. 9 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 proposta dai ricorrenti, presuppone necessariamente la declaratoria di incostituzionalità di tale disciplina.

Occorre infatti osservare che alcune delle norme di cui all'art. 9 del decreto-legge n. 90 del 2014 sono di immediata applicazione:

il limite massimo degli emolumenti comprensivo dei compensi professionali (c.d. «tetto retributivo» di cui all'art. 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011), stabilito al comma 1; l'abrogazione del sistema previgente della quota variabile quando la pubblica amministrazione non risultava non soccombente e anche in caso di transazione e di compensazione delle spese (di cui all'art. 1, comma 457, della legge n. 147 del 2013 e all'art. 21, comma 3, del r. d. n. 1611 del 1933), stabilita al comma 3;

anche la disposizione di cui al comma 7 (i compensi professionali non possono superare il trattamento economico complessivo) è di immediata coerenza;

inoltre, a decorrere dall'1 gennaio 2015 l'Amministrazione pubblica può corrispondere i compensi professionali agli avvocati dello Stato nella nuova misura (il 50 per cento delle somme recuperate in caso di sentenza favorevole) solamente «in base al rendimento individuale, secondo criteri oggettivamente misurabili che tengano conto tra l'altro della puntualità negli adempimenti processuali», quindi, secondo criteri di riparto delle somme da stabilire con i regolamenti dell'Avvocatura dello Stato (comma 8).

Ciò considerato e sempre in relazione alla rilevanza, il Tribunale osserva che le disposizioni in esame, per il loro contenuto univoco e (su alcuni profili) di immediata applicazione, non si prestano in alcun modo a una interpretazione costituzionalmente orientata, imponendo la rimessione della questioni alla Corte costituzionale in relazione agli aspetti che ad avviso del Collegio non sono manifestamente infondati e che di seguito si illustrano.

### II) Non manifesta infondatezza.

II.1) Ravvisata la rilevanza della legittimità costituzionale della disciplina in questione ai fini della definizione del giudizio *a quo*, per potere investire la Corte costituzionale, occorre che il giudice rimettente ritenga la questione di illegittimità costituzionale della norma scrutinata «non manifestamente infondata».

Ora, con riferimento alla disciplina oggetto del giudizio, il Collegio nutre effettivamente dubbi su due delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dai ricorrenti.

La prima di tali questioni concerne la possibilità, ai sensi dell'art. 77 Cost., di introdurre una vera e propria riforma strutturale del trattamento economico spettante agli Avvocati dello Stato, con lo strumento del decreto-legge (peraltro a contenuto plurimo).

La questione menzionata riveste peraltro carattere pregiudiziale rispetto a quelle di merito in quanto riguarda la stessa ammissibilità dello strumento del decreto-legge ed è stata già scrutinata in giudizio identico dal Tribunale regionale di Giustizia amministrativa di Trento, che l'ha rimessa alla Corte costituzionale, ritenendola non manifestamente infondata, con argomenti che il Collegio ritiene condivisibili (*cf.* ordinanza 10 marzo 2016, n. 138).

Possono, pertanto, riportarsi - anche nella presente sede - le ragioni che il Tribunale di Giustizia amministrativa ha posto a fondamento della rimessione alla Corte costituzionale: «l'art. 77, commi secondo e terzo, della Costituzione prevede la possibilità per il Governo di adottare, sotto la propria responsabilità, atti con forza di legge (nella forma del decreto-legge) come ipotesi eccezionale, subordinata al rispetto di condizioni precise. Tali atti, qualificati dalla stessa Costituzione come «provvisori», devono risultare fondati sulla presenza di presupposti «straordinari» di necessità ed urgenza e devono essere presentati, il giorno stesso della loro adozione, alle Camere, ai fini della conversione in legge, conversione che va operata nel termine di sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Ove la conversione non avvenga



entro tale termine, i decreti-legge perdono la loro efficacia fin dall'inizio, salva la possibilità per le Camere di regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti-legge non convertiti.

Al riguardo la Corte costituzionale (che, inizialmente, aveva reputato la legge di conversione quale atto di novazione della fonte, il che rendeva impossibile lo scrutinio sui presupposti del decreto-legge una volta intervenuta la conversione, *cf.* sentenza n. 108 del 1986), a partire dalla metà degli anni novanta del secolo scorso ha affermato che «la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura in primo luogo un vizio di illegittimità costituzionale del decreto-legge che risulti adottato al di fuori dell'ambito applicativo costituzionalmente previsto». La Corte ha altresì precisato che lo scrutinio di costituzionalità «deve svolgersi su un piano diverso» rispetto all'esercizio del potere legislativo, in cui «le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti». Ha specificato al riguardo che «il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza, in sede di scrutinio di costituzionalità», deve «risultare evidente», e che tale difetto di presupposti, «una volta intervenuta la conversione, si traduce in un vizio in procedendo della relativa legge». Ha perciò escluso, con ciò, l'eventuale efficacia sanante di quest'ultima, dal momento che «affermare che tale legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto, significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie» (sentenze n. 128 del 2008; n. 171 del 2007; n. 29 del 1995).

La Corte ha poi precisato che il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali di cui all'art. 77, secondo comma, si ricollega «ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico», e che l'urgente necessità del provvedere «può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare». In tale ottica, la Corte ha conferito rilievo anche all'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che «pur non avendo, in sé e per sé rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità ... costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento» (sentenza n. 22 del 2012 sul cosiddetto «decreto milleproroghe»).

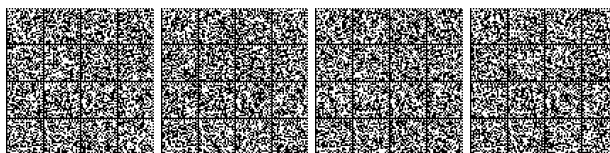
14. Ora, applicando gli insegnamenti della Corte costituzionale, occorre verificare se la «evidente» carenza del requisito della straordinarietà, del caso di necessità e di urgenza di provvedere, renda la prospettata questione non manifestamente infondata.

Al riguardo si osserva che l'epigrafe del decreto reca l'intestazione «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari».

Il preambolo del decreto così recita: «Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di emanare disposizioni volte a favorire la più razionale utilizzazione dei dipendenti pubblici, a realizzare interventi di semplificazione dell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici e ad introdurre ulteriori misure di semplificazione per l'accesso dei cittadini e delle imprese ai servizi della pubblica amministrazione; Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di introdurre disposizioni volte a garantire un miglior livello di certezza giuridica, correttezza e trasparenza delle procedure nei lavori pubblici, anche con riferimento al completamento dei lavori e delle opere necessarie a garantire lo svolgimento dell'evento Expo 2015; Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per l'efficiente informatizzazione del processo civile, amministrativo, contabile e tributario, nonché misure per l'organizzazione degli uffici giudiziari, al fine di assicurare la ragionevole durata del processo attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi e il più efficace impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione».

A sua volta, l'art. 9 all'esame è parte del Titolo I rubricato «Misure urgenti per l'efficienza della pubblica amministrazione e per il sostegno dell'occupazione» e del Capo I denominato «Misure urgenti in materia di lavoro pubblico». Gli articoli del Capo dispongono, principalmente, in materia di ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni, di semplificazione e flessibilità nel turn-over, di mobilità obbligatoria e volontaria, di assegnazione di nuove mansioni, di divieto di incarichi dirigenziali a soggetti in quiescenza, di prerogative sindacali, di incarichi negli uffici di diretta collaborazione.

15. Occorre ora ricordare che, ai sensi dell'art. 15, comma 1, della legge n. 400 del 1988, i decreti legge sono presentati per l'emanazione «con l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione», mentre il comma 3 sancisce che «i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo».



Ebbene, il dubbio di costituzionalità dell'art. 9 del decreto-legge n. 90 del 2014 insorge in relazione alla circostanza che nessun collegamento pare ravvisabile tra le riportate premesse e le previsioni normative di cui si prospetta l'illegittimità costituzionale.

Difatti, il primo paragrafo del preambolo fa riferimento a interventi organizzativi e semplificatori nella e della pubblica amministrazione, il secondo alle procedure dei lavori pubblici, il terzo all'informatizzazione processuale. Ambiti, dunque, che con la disposizioni di cui si discute - volta a riformare la struttura degli onorari degli avvocati dello Stato e degli altri enti pubblici nell'ottica del contenimento della spesa pubblica - non sembrano aver nulla a che vedere. Appare dunque carente il rapporto tra la norma censurata e l'elemento funzionale - finalistico proclamato nel preambolo, come espressamente richiesto dalla Corte costituzionale.

Per converso, in nessun punto del preambolo è stato dato conto delle ragioni di necessità e di urgenza che impongono l'adozione - a mezzo di decreto-legge - delle disposizioni di riforma strutturale degli onorari all'Avvocatura dello Stato di cui all'art. 9. L'infrazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione appare, quindi, questione non manifestamente infondata.

A tale stregua occorre ancora rammentare che la Corte costituzionale ha specificato come "l'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed «i provvedimenti provvisori con forza di legge»", di cui all'art. 77, e che «il presupposto del «caso» straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno», per cui «la scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il «caso» che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale» (sentenza n. 22 del 2012).

Ne discende che l'immissione delle disposizioni all'esame (come si è detto, di riforma strutturale degli onorari) nel corpo di un decreto-legge volto, dichiaratamente, alla «più razionale utilizzazione dei dipendenti pubblici, a realizzare interventi di semplificazione dell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici e a introdurre ulteriori misure di semplificazione per l'accesso dei cittadini e delle imprese ai servizi della pubblica amministrazione», non vale a trasmettere alle stesse - che appaiono quindi dissonanti - il carattere di urgenza proprio delle altre disposizioni, legate invece tra loro dalla comunanza di oggetto o di finalità.

Per altro, ma correlato, profilo, occorre osservare che l'art. 9 contiene anche alcune misure che non sono «auto-applicative», ossia «di immediata applicazione» come sancito dall'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988.

Sul punto si rileva che, nonostante sia previsto che la nuova disciplina si applichi alle sentenze pubblicate dopo l'entrata in vigore del decreto-legge n. 90 del 2014, il comma 8 stabilisce però che il nuovo regime dei compensi (nella parte che riconosce il 50 per cento delle somme recuperate - commi 3, 4 e 5, secondo e terzo periodo del comma 6) può trovare applicazione solo a decorrere dall'introduzione, nei regolamenti dell'Avvocatura dello Stato, di regole che prevedano criteri di riparto delle somme «in base al rendimento individuale, secondo criteri oggettivamente misurabili che tengano conto tra l'altro della puntualità negli adempimenti processuali».

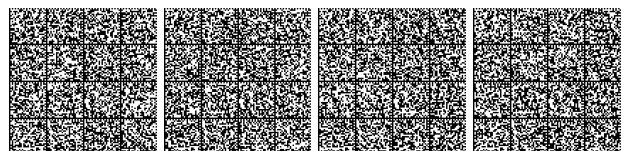
Sicché, trova ulteriore conferma il dubbio circa la concreta sussistenza del caso straordinario di necessità e di urgenza, il solo che può legittimare il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento».

Sulla base di tali considerazioni, il Tribunale della Giustizia amministrativa di Trento ha sospeso il giudizio e rimesso gli atti alla Corte costituzionale, limitatamente alla questione appena illustrata e il Collegio ritiene che analoga rimessione debba essere disposta anche nell'ambito del presente giudizio.

II.2) Tuttavia, unitamente alla questione appena illustrata, il Collegio nutre perplessità su altra questione di legittimità costituzionale della disciplina in esame, con cui i ricorrenti lamentano la violazione del principio di uguaglianza (art. 3 della Costituzione) tra Avvocati dello Stato ed Avvocati di altre Amministrazioni pubbliche, avendo i commi 3 e 6 dell'art. 9 del decreto-legge n. 90/2014 introdotto la decurtazione degli onorari solo per i primi (corresponsione nei limiti del 50% delle somme liquidate nei provvedimenti giurisdizionali in favore dell'Amministrazione in caso di vittoria della causa ed azzeramento dei compensi stessi in caso di transazione e compensazione delle spese).

Ritiene il Collegio che tale profilo di censura renda effettivamente dubbia la legittimità costituzionale delle disposizioni, sia pure nei limiti e alla stregua delle considerazioni che di seguito si espongono.

La Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire che il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso cui può attuarsi una politica di riequilibrio del bilancio, implicano sacrifici gravosi «che trovano giustificazione nella situazione di crisi economica», si giustificano sotto il profilo della ragionevolezza «in quanto mirate ad un risparmio di spesa che opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica - sia



pure con le differenziazioni rese necessarie dai diversi statuti professionali delle categorie che vi appartengono - e per un periodo di tempo limitato, che comprende più anni in considerazione della programmazione pluriennale delle politiche di bilancio» (Corte cost. n. 310/2013).

Si tratta, quindi, di provvedimenti che, pur diversamente modulati, «devono applicarsi all'intero comparto pubblico e impongono limiti e restrizioni generali», in una dimensione che la Corte ha connotato in senso solidaristico (sentenza n. 310 del 2013, punto 13.5. del Considerato in diritto, già citato e sentenza n. 178 del 2015).

Alla luce delle riportate coordinate, destano perplessità le specifiche deroghe specificamente riferite all'Avvocatura di Stato nei commi 3 e 6 del contestato art. 9 del decreto-legge n. 90/2014, atteso che mentre agli avvocati delle Amministrazioni pubbliche non statali è accordata la possibilità di acquisire le somme liquidate in favore dell'Amministrazione patrocinata, anche in misura integrale secondo quanto previsto nei regolamenti dei rispettivi enti, per gli Avvocati dello Stato una tale possibilità è limitata ex ante al 50%, mentre è del tutto esclusa con riguardo ai casi di sentenza favorevole con compensazione delle spese ove invece gli avvocati delle altre Amministrazioni incontrano il solo limite dello stanziamento di bilancio per l'anno 2013.

Ritiene il Collegio che una tale divaricazione della disciplina non trovi giustificazione nel livello della «componente fissa» della retribuzione degli Avvocati dello Stato, non potendo addursi a pretesa giustificazione la circostanza per cui siffatta componente fissa sarebbe superiore in media a quella degli avvocati delle Amministrazioni pubbliche, poiché, come noto, i difensori, soprattutto quelli posti in posizione apicale, di altre pubbliche amministrazioni, con particolare riferimento alle Autorità di regolazione, godono di un trattamento economico che, nella parte fissa, è superiore a quello degli Avvocati dello Stato.

E infatti, gli avvocati delle Amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato hanno statuti e inquadramenti che mutano da un ente all'altro senza possibilità di individuare una disciplina giuridico/economica unitaria, di modo che l'assegnazione ai soli Avvocati dello Stato di un trattamento economico variabile peggiorativo rispetto agli altri, potrebbe assumere il carattere di una penalizzazione discriminante, soprattutto se il trattamento deteriore consegue alla semplice appartenenza alle fila dell'Avvocatura e non sia agganciata ad una soglia stipendiale specifica.

I dubbi di costituzionalità non si sarebbero posti qualora il provvedimento contestato, anziché identificare specificamente negli Avvocati dello Stato i destinatari della deroga, avesse stabilito la limitazione del riconoscimento delle competenze nei confronti di tutti gli avvocati di enti pubblici che superassero nella quota fissa una determinata retribuzione; ciò in linea con la richiamata giurisprudenza costituzionale secondo cui la prioritaria azione di risanamento delle finanze, pur legittimando l'adozione di misure che comportano sacrifici per le categorie di volta in volta incise, non può non essere condotta nel rispetto del fondamentale principio di ragionevolezza e deve avere riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego sia pure valorizzando le distinzioni statutarie esistenti (*cfr.*: Corte costituzionale sentenza 310 del 2013, cit.).

Nella fattispecie, l'art. 9 del decreto-legge n. 90/2014 è rivolto alla riforma della retribuzione della parte variabile dei compensi non solo dell'Avvocatura dello Stato ma di tutte le avvocature pubbliche, di modo che la coerenza e ragionevolezza dell'intervento normativo deve essere letta nel contesto più generale in cui l'intervento è posto in essere, con la conseguenza che ogni differenziazione del trattamento, quale è quello deteriore riservato all'Avvocatura dello Stato nel riconoscimento delle «spese legali», dovrebbe fondarsi su circostanze obiettive che nella specie non paiono ravvisabili.

Con ciò non si vuole trascurare di considerare il particolare statuto che regola l'attività degli Avvocati dello Stato i quali, a differenza degli avvocati delle altre Amministrazioni pubbliche, appartengono ad un plesso organizzativo distinto rispetto a quello dell'ente (lo Stato) che essi sono chiamati difendere in sede giudiziale; sennonché, il Collegio ritiene che tale circostanza rilevi al fine di garantire una posizione di maggiore indipendenza ai primi, ma non può valere a giustificare la sottoposizione ad un trattamento economico deteriore rispetto a quello goduto dalle altre avvocature pubbliche, soprattutto nei casi in cui queste godano del medesimo trattamento economico di parte fissa.

III) *Le considerazioni esposte ai punti precedenti fondano, in definitiva, il giudizio di rilevanza, ai fini della compiuta decisione nel merito della controversia, e di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 del decreto-legge n. 90 del 2014, di «Riforma degli onorari dell'Avvocatura generale dello Stato e delle avvocature degli enti pubblici», per contrasto con gli articoli 77, secondo comma, e 3 della Costituzione, nei termini e per le ragioni sopra esposte.*

Tanto premesso, il Collegio ritiene rilevanti e non manifestamente infondate le esposte questioni di costituzionalità e, per l'effetto, sospende il giudizio, mandando alla segreteria di trasmettere alla Corte la presente ordinanza, di notificarla alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché di comunicarla ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Riserva alla sentenza di merito lo scrutinio delle ulteriori censure proposte da parte ricorrente.



*P.Q.M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Molise (Sezione Prima), visti l'art. 134 della Costituzione e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87:*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 77, secondo comma, e 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 3, 4 e 6 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114;*

*sospende il presente giudizio, con rinvio di ogni definitiva statuizione all'esito del promosso giudizio incidentale davanti alla Corte costituzionale, cui la presente ordinanza va immediatamente trasmessa, a cura della segreteria del Tribunale unitamente alla prova delle previste comunicazioni e notificazioni;*

*dispone, sempre a cura della segreteria del Tribunale, che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Campobasso, nelle Camere di consiglio dei giorni 19 novembre 2015 e 9 marzo 2016 con l'intervento dei magistrati:

Orazio Ciliberti, Presidente;

Luca Monteferrante, Consigliere;

Domenico De Falco, Referendario, Estensore.

*Il Presidente:* CILIBERTI

*L'estensore:* DE FALCO

17C00047

N. 27

*Ordinanza del 5 ottobre 2016 del Tribunale di Cagliari nel procedimento civile promosso da Massidda Stefano e altri contro Regione Autonoma Sardegna e Hydrocontrol s.r.l. in liquidazione*

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Personale dipendente del centro di ricerca e formazione per il controllo dei sistemi idrici Hydrocontrol, alla data del 28 settembre 2006, e della Sigma - Invest, alla data della messa in liquidazione della società - Assegnazione, previa domanda, all'Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna o all'ARPAS.**

- Legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2007)”), art. 6, comma 8, come modificato dall'art. 3, comma 22, della legge regionale 5 marzo 2008, n. 3 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2008)”) e dall'art. 3 della legge regionale 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale).

TRIBUNALE DI CAGLIARI

SEZIONE LAVORO

Il Tribunale di Cagliari, in persona del dott. Riccardo Ponticelli, in funzione di Giudice del lavoro, ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa iscritta al n. 2051/2014 r.a.c.l., promossa da Massidda Stefano, Camboni Fabio, Cabras Stefano e Scudu Fabio Angelo, elettivamente domiciliati in Cagliari, presso lo studio dell'avv. Luigi Pateri, che li rappresenta e difende per procura speciale, ricorrente;



Contro Regione Autonoma della Sardegna, elettivamente domiciliata in Cagliari, presso gli uffici dell'Avvocatura dell'Ente, rappresentata e difesa dall'avv. Patrizia Angius e dall'avv. Roberto Murrone per procura speciale, Hydrocontrol s.r.l. in liquidazione elettivamente domiciliata in Cagliari, presso lo studio dell'avv. Andrea Pogliani, che la rappresenta e difende per procura speciale, resistenti.

#### IN FATTO

Con ricorso depositato il 20 maggio 2014, Stefano Massidda, Fabio Camboni, Stefano Cabras e Fabio Angelo Scudu hanno agito in giudizio, davanti a questo Tribunale, nei confronti della Regione Autonoma della Sardegna e della Hydrocontrol s.r.l. in liquidazione, esponendo:

di aver stipulato ciascuno con la società Hydrocontrol s.r.l., tra gli anni 2003 e 2008, una pluralità di contratti formalmente qualificati in termini di collaborazione coordinata e continuativa / collaborazione a progetto;

che la società Hydrocontrol s.r.l., il cui capitale era stato interamente sottoscritto dalla Regione Autonoma della Sardegna, era stata posta in liquidazione in data 6 dicembre 2007;

che «tutto il personale alle dipendenze della Hydrocontrol s.r.l., tra cui i ricorrenti Massidda Stefano e Scudu Fabio Angelo, domandavano l'assegnazione dell'Agenzia regionale del distretto idrogeografico della Sardegna, richiamando espressamente l'art. 6, comma 8, legge regionale n. 2/2007, come modificato dall'art. 3, comma 22, legge regionale n. 03/2008», disciplina in forza della quale il personale dipendente con rapporto a tempo indeterminato della società Hydrocontrol s.r.l. alla data del 28 settembre 2006 avrebbe potuto chiedere l'assegnazione all'Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna o all'Arpas, che avrebbero provveduto nel rispetto delle norme vigenti in materia e compatibilmente con le disponibilità di bilancio e di dotazione organica;

che con nota del 29 settembre 2008, la R.a.S. aveva rigettato la domanda dei ricorrenti Massidda e Scudu, in quanto privi, alla data del 28 settembre 2006, di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con Hydrocontrol s.r.l.;

che, con deliberazione n. 37/1 del 2 luglio 2008, la Regione Autonoma della Sardegna aveva autorizzato l'assunzione del personale della Hydrocontrol s.r.l. in liquidazione presso l'Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna, senza selezione per pubblico concorso, in forza della disciplina contenuta nella legge regionale n. 2/2007, art. 6, comma 8, come modificata per effetto della legge regionale n. 3/2008, art. 3, comma 22;

che per effetto della successiva determinazione dirigenziale n. 23887/630/P del 31 luglio 2008, la Regione Autonoma della Sardegna aveva assunto il personale della società Hydrocontrol s.r.l. in liquidazione «con il medesimo trattamento economico fisso e continuativo e la posizione giuridica ed economica posseduti all'atto del trasferimento»;

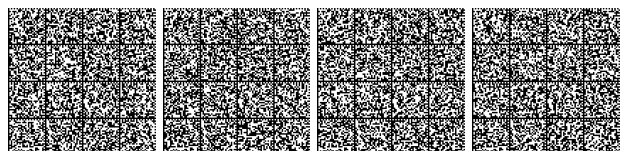
che in seguito il Tribunale di Cagliari, con distinte sentenze, tutte non impugnate e coperte da giudicato, aveva riconosciuto l'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato tra Stefano Massidda, Fabio Camboni, Stefano Cabras e Fabio Angelo Scudu e la società Hydrocontrol s.r.l., con decorrenza, quanto al Massidda, dal 1° aprile 2005 (sentenza n. 2429/2012 del 30 ottobre 2012), dal 1° gennaio 2004, quanto al Camboni e al Cabras (sentenze n. 2439/2012 e n. 2431/2012, pronunciate in data 30 ottobre 2012), e dal 16 giugno 2004, quanto allo Scudu (sentenza n. 330/2012 del 10 febbraio 2012);

che in forza dell'accertamento del rapporto di lavoro a tempo indeterminato con la suddetta società da data anteriore al 28 settembre 2006, i lavoratori avevano domandato alla Regione Autonoma della Sardegna l'assegnazione all'Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna, e ciò con nota in data 25 gennaio 2013, seguita da nota di sollecito del 3 maggio 2013;

che in data 4 dicembre 2013 la Hydrocontrol s.r.l. in liquidazione aveva comunicato ai ricorrenti il licenziamento per giustificato motivo oggettivo, motivando la decisione in ragione della cessazione dell'attività, per mancanza di personale, di mezzi e di commesse;

che il comportamento della società Hydrocontrol s.r.l. in liquidazione e della Regione Autonoma della Sardegna doveva considerarsi illegittimo, essendosi verificato tra la prima e la seconda un fenomeno di successione nel contratto di lavoro con i ricorrenti, per effetto delle previsioni contenute nella legge regionale n. 2/2007, art. 6, comma 8, tanto più che la delibera in forza della quale era stata disposta l'assunzione del personale della s.r.l. presso la R.a.S. era stata motivata anche alla luce dell'art. 2112 c.c., in ragione della dichiarata sussistenza di un fenomeno di trasferimento di azienda tra i due enti.

Sulla base della ricostruzione in fatto che precede, i ricorrenti hanno domandato al tribunale di accertare l'inefficacia del licenziamento intimato da Hydrocontrol s.r.l. in liquidazione e dichiarare l'esistenza di un rapporto di lavoro



subordinato a tempo indeterminato tra gli stessi e la Regione Autonoma della Sardegna dal 28 settembre 2006 o da altra data, ovvero di costituire il rapporto con analoga decorrenza, dichiarando la stessa regione tenuta all'assunzione degli istanti, con condanna alla loro ammissione in servizio, al risarcimento del danno e alla regolarizzazione contributiva.

Ha resistito in giudizio la società Hydrocontrol s.r.l. in liquidazione, sostenendo la legittimità del licenziamento.

Si è costituita anche la Regione Autonoma della Sardegna, che ha invocato il rigetto del ricorso, sulla base delle seguenti eccezioni: il difetto di legittimazione passiva sulla domanda di accertamento dell'inefficacia del licenziamento; l'insussistenza dei presupposti per l'assunzione stabiliti dalla legge regionale n. 2/2007, in quanto l'accertamento del rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato tra i ricorrenti e la Hydrocontrol s.r.l. sarebbe intervenuto successivamente alla data del 28 settembre 2006; la mancata tempestiva presentazione della domanda di assegnazione da parte di Fabio Camboni, Stefano Cabras; l'insussistenza all'attualità dei requisiti della disponibilità di bilancio e di dotazione organica, anche con riferimento a Stefano Massidda e a Fabio Angelo Scudu, che pur avevano presentato domanda di assegnazione in data 22 aprile 2008, unitamente a tutti i dipendenti di Hydrocontrol s.r.l. invece assunti dalla Regione.

#### IN DIRITTO

1. Questo Tribunale è stato chiamato a decidere, tra l'altro, se, sulla base della disciplina contenuta nella legge regionale n. 2/2007, nel testo vigente, il rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato esistente tra Stefano Massidda, Fabio Camboni, Stefano Cabras e Fabio Angelo Scudu e la società Hydrocontrol s.r.l., alla data del 28 settembre 2006, sia proseguito in capo alla Regione Autonoma della Sardegna per effetto della domanda presentata dai lavoratori, ovvero se i ricorrenti abbiano comunque acquisito il diritto all'assunzione da parte della R.a.S., con conservazione del trattamento economico e giuridico posseduto alla data del 28 settembre 2006.

2. L'art. 6, comma 8, della legge della Regione Autonoma della Sardegna 29 maggio 2007, n. 2, stabilisce nella sua formulazione attuale: «Per l'esercizio delle funzioni di cui alle leggi regionali 6 dicembre 2006, n. 19 (Disposizioni in materia di risorse idriche e bacini idrografici) e 18 maggio 2006, n. 6 (Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Sardegna - ARPAS), il personale dipendente a tempo indeterminato, esclusi i dirigenti, alla data del 28 settembre 2006, del centro di ricerca e formazione per il controllo dei sistemi idrici - Hydrocontrol - società consortile a responsabilità limitata ed il personale, esclusi i dirigenti, della Sigma - Invest in servizio alla data di messa in liquidazione della società stessa può chiedere l'assegnazione all'Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna o all'ARPAS, che provvedono, nel rispetto delle norme vigenti in materia e compatibilmente con le disponibilità di bilancio e di dotazione organica. L'inquadramento è disposto secondo la disciplina dell'art. 2112 del codice civile».

La norma oggi vigente è il frutto di due rimaneggiamenti, il primo disposto per effetto dell'art. 3, comma 22, legge regionale n. 3 del 5 marzo 2008 (nel comma 8 dell'art. 6 della legge regionale n. 2 del 2007 sono soppresses le parole «previo espletamento di apposite procedure concorsuali»), il secondo contenuto nell'art. 3 della legge regionale n. 16 del 4 agosto 2011 («Nel comma 8 dell'art. 6 della legge regionale n. 2 del 2007, modificato dall'art. 3, comma 22, della legge regionale 5 marzo 2008, n. 3 (legge finanziaria 2008), è aggiunto in fine il seguente periodo: «L'inquadramento è disposto secondo la disciplina dell'art. 2112 del Codice civile»»).

Tutte le parti in causa sono concordi nell'interpretare univocamente il testo normativo modificato dall'art. 3 della legge regionale n. 3/2008 nel senso di aver introdotto, in presenza di determinate condizioni, la possibilità per i lavoratori di Hydrocontrol s.r.l. di passare alle dipendenze della Regione Autonoma della Sardegna senza previa necessità di selezione, se titolari di un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato alla data del 28 settembre 2006.

3. A parere di questo Tribunale, la norma, fin dalla sua originaria formulazione, risultava univocamente concepita nel senso di consentire la continuazione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato, già in essere con la società Hydrocontrol s.r.l. alla data del 28 settembre 2006, senza soluzione di continuità in capo alla Regione Autonoma della Sardegna o ad altro ente strumentale della regione (l'Arpas), a condizione che vi fosse la domanda di assegnazione del singolo lavoratore interessato, che questi possedesse i requisiti necessari secondo la legislazione sarda per l'accesso agli impieghi regionali e avesse superato una procedura selettiva e che sussistessero disponibilità di bilancio e di dotazione organica presso l'ente di destinazione.

Che il legislatore regionale avesse inteso, fin dall'origine, consentire una continuazione dei rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato si evince con chiarezza dal tenore, sia letterale che sostanziale, della disposizione in questione.

Il termine «assegnazione» è di per sé consono ad un fenomeno di mutamento di elementi del rapporto di lavoro nel quadro della continuazione del medesimo.





Inoltre, manca qualsiasi elemento indicativo della estinzione di un rapporto di lavoro e dell'instaurazione di uno nuovo.

Al contrario, è in linea con il fenomeno della continuazione dello stesso rapporto, la conservazione della qualifica e del trattamento economico in atto presso l'ente di provenienza, esplicitata dalla novella introdotta dall'art. 3 della legge regionale n. 16/2011 («L'inquadramento è disposto secondo la disciplina dell'art. 2112 del codice civile»).

Soddisfatte le condizioni di legge, si sarebbe realizzato un fenomeno di modificazione soggettiva del rapporto di lavoro, assimilabile all'ipotesi di cessione del contratto.

Le parole «previo espletamento di apposite procedure concorsuali», poste a chiusura del vecchio comma 8 dell'art. 6 legge regionale n. 2/2007, consentivano al personale di Hydrocontrol di beneficiare del passaggio a condizione del superamento di una procedura comparativa chiusa, riservata a loro stessi e ai dipendenti di altra società di diritto privato a partecipazione pubblica, la Sigma Invest s.p.a.

La cancellazione di quelle parole per effetto dalla legge regionale n. 3/2008 ha eliminato la regola della concorsualità.

Il Tribunale ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 8, della legge della Regione Autonoma della Sardegna n. 2/2007, nel testo vigente (per effetto delle modifiche contenute nell'art. 3, comma 22, della legge regionale n. 3/2008, e nell'art. 3 legge regionale n. 16 del 2011), nella parte in cui consente il transito del personale di una persona giuridica di diritto privato, nel caso che qui interessa la Hydrocontrol s.r.l., nell'organico della Regione Autonoma della Sardegna o dell'Arpas, senza il previo espletamento di procedura selettiva pubblica, con conservazione della qualifica e del trattamento economico in atto presso l'ente privato di provenienza.

La normativa viola: a) l'art. 3 Cost., perché irragionevolmente consente al solo personale in servizio presso la s.r.l. Hydrocontrol (unitamente a quello di Sigma Invest s.p.a.) di essere inquadrato nei ruoli della R.a.S. o dell'Arpas e di beneficiare del trattamento di favore della conservazione della qualifica e del trattamento economico in atto presso l'ente (di diritto privato) di provenienza, prescindendo anche dalla regola della selezione concorsuale pubblica, che si impone invece per la generalità dei pubblici dipendenti; b) l'art. 51, comma 1, Cost., perché, privilegiando il personale già in servizio presso la s.r.l. rispetto ad altri possibili aspiranti all'assunzione, non permette a tutti i cittadini di accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge; c) l'art. 97, quarto comma, Cost., perché le modalità di tale transito costituiscono una palese deroga al principio del concorso pubblico, al quale debbono conformarsi - come più volte affermato dalla Corte costituzionale - le procedure di assunzione del personale delle pubbliche amministrazioni (*ex plurimis*, sentenza n. 190 del 2005). Il mancato ricorso a tale forma generale e ordinaria di reclutamento del personale della pubblica amministrazione non trova, nella specie, alcuna peculiare e straordinaria ragione giustificatrice (che non risulta dal testo della legge regionale n. 2/2007, salvo il genericissimo riferimento all'esercizio delle «funzioni di cui alle leggi regionali 6 dicembre 2006, n. 6 (Disposizioni in materia di risorse idriche e bacini idrografici) e 18 maggio 2006, n. 6 (Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Sardegna - ARPAS)». Nemmeno la legge regionale n. 3/2008 reca le ragioni dell'eliminazione della regola concorsuale), tanto da risolversi in un privilegio indebito per i soggetti che possono beneficiare della norma impugnata.

In base alla giurisprudenza della stessa Corte costituzionale (tra le tante, si veda la sentenza n. 167/2013, resa in un caso assai simile a quello di cui si discute), un interesse pubblico per la deroga al principio del pubblico concorso, al fine di valorizzare pregresse esperienze professionali dei lavoratori assunti, può ricorrere solo in determinate circostanze: è necessario, infatti, che la legge stabilisca preventivamente le condizioni per l'esercizio del potere di assunzione, subordini la costituzione del rapporto a tempo indeterminato all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione e preveda procedure di verifica dell'attività svolta; il che presuppone che i soggetti da assumere abbiano maturato tale esperienza all'interno della pubblica amministrazione, e non alle dipendenze di datori di lavoro esterni (*cf.* anche la sentenza n. 215 del 2009). Inoltre, la deroga al predetto principio deve essere contenuta entro determinati limiti percentuali, per non precludere in modo assoluto la possibilità di accesso della generalità dei cittadini a detti posti pubblici (*cf.* sentenza n. 108 del 2011).

La legge censurata si pone in contrasto con i predetti principi perché riguarda il passaggio di dipendenti del settore privato verso quello pubblico, non individua adeguatamente le ragioni giustificatrici della deroga e non prevede meccanismi di verifica dell'attività professionale svolta, né limiti percentuali all'assunzione senza concorso pubblico.

Non è dato superare i profili di illegittimità segnalati attraverso la strada dell'interpretazione costituzionalmente orientata, che consente di evitare il giudizio davanti alla Corte costituzionale allorché all'operatore sia offerta un'opzione ermeneutica in armonia con il dettato costituzionale.

Nel caso di specie, lo strumento interpretativo non permette di individuare alcuna soluzione rispettosa dei principi costituzionali per i quali viene denunciata la violazione.



L'evoluzione storica della norma impone di ritenere che il legislatore sardo (per effetto della legge regionale n. 3/2008) abbia inteso escludere totalmente la regola della concorsualità, per rendere possibile il passaggio diretto del personale di Hydrocontrol s.r.l. al ruolo regionale.

La legge regionale n. 16/2011 ha infine esplicitato l'obiettivo perseguito dal legislatore con la legge regionale n. 2/2007, di regolare il transito dei lavoratori di Hydrocontrol s.r.l. verso l'amministrazione regionale nelle forme della cessione del contratto, con conservazione del trattamento posseduto nel settore privato, assimilando irragionevolmente il fenomeno a quello apprezzabile in caso di trasferimento d'azienda tra privati.

Per le ragioni che precedono, non reputa questo giudice che possa andare esente da dubbi di costituzionalità l'art. 6, comma 8, legge regionale n. 2/2007, nel testo vigente.

La questione di legittimità costituzionale appare altresì rilevante, giacché senza una pronuncia di illegittimità della norma denunciata, l'applicazione di questa consentirebbe ai ricorrenti di ottenere, senza previa selezione per pubblico concorso, l'assunzione a tempo indeterminato da parte della Regione Autonoma della Sardegna, con conservazione del trattamento spettante presso Hydrocontrol s.r.l., essendo incontestata l'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato tra costoro e la stessa Hydrocontrol s.r.l., già alla data del 28 settembre 2006, oltre che l'esistenza, quantomeno per Stefano Massidda e Fabio Angelo Scudu, degli altri presupposti contemplati per l'accesso al ruolo della regione, alla data del 22 aprile 2008, allorquando costoro presentarono la domanda di assegnazione unitamente a tutti gli altri dipendenti di Hydrocontrol s.r.l. invece assunti dalla Regione.

Il presente procedimento, non potendo essere definito indipendentemente dalla risoluzione della segnalata questione di legittimità costituzionale, deve essere, conseguentemente, sospeso.

*P. Q. M.*

*Il Tribunale, visto l'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87,*

*1. Solleva, in quanto rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 51, comma 1, e 97, comma 4, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 8, della legge della Regione autonoma della Sardegna 29 maggio 2007, n. 2, come modificato dall'art. 3, comma 22, della legge della Regione autonoma Sardegna 5 marzo 2008, n. 3, e dall'art. 3 della legge regionale 4 agosto 2011, n. 16;*

*2. Ordina la sospensione della presente causa;*

*3. Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale in Roma;*

*4. Ordina la notificazione del presente provvedimento al Presidente della Giunta della Regione autonoma della Sardegna ed alle parti di causa;*

*5. Ordina la comunicazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio regionale della Regione autonoma della Sardegna;*

*6. Manda alla Cancelleria per gli adempimenti.*

Così deciso in Cagliari, il 5 ottobre 2016

*Il Giudice: PONTICELLI*

17C00048

N. 28

*Ordinanza del 4 novembre 2016 del Tribunale di Pistoia nel procedimento penale  
a carico di Zhang Kangdian e Qiu Jinhua*

**Processo penale - Decreto di citazione a giudizio - Avviso all'imputato della facoltà di richiedere tempestivamente la sospensione del procedimento con messa alla prova - Mancata previsione.**

– Codice di procedura penale, art. 552, comma 1, lett. f).



## TRIBUNALE DI PISTOIA

Nella persona del Giudice penale Jacqueline Monica Magi ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento n. 1401/16 R. DIB., n. 5807/13 R.G.N. R., c/ Zhang Kangdian e Qiu Jinhua, difesi di fiducia dall'avv. M. Bonistalli del Foro di Pisa.

Per la dichiarazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli articoli 552 primo comma lettera *f*) del codice di procedura penale per contrasto con gli articoli 3 e 24 della Costituzione.

*Sulla rilevanza*

Nel caso in specie il PM citava a giudizio Zhang Kangdian e Qiu Jinhua per farli rispondere del reato di cui all'art. 6 comma 3 del decreto legislativo n. 286/98, per non aver fornito documenti ad un controllo dei CC nell'ottobre 2013.

Il loro difensore chiedeva che si sollevasse la questione di legittimità costituzionale di cui sopra poiché allo stato, dopo l'introduzione dell'istituto della Messa alla prova (legge n. 67/2014), non è previsto che il decreto di citazione a giudizio, che pure deve contenere l'avviso che, ove ne ricorrano i presupposti, l'imputato, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, può presentare le richieste previste dagli articoli 438 e 444 del codice di procedura penale, ovvero presentare domanda di oblazione (si veda art. 552 comma 1 lettera *f*) del codice di procedura penale), contenga anche il richiamo alla possibilità di aderire alla richiesta di messa alla prova, istituto di recente introduzione ed avente analogo termine di decadenza degli istituti richiamati all'art. 552 comma 1 lettera *f*) del codice di procedura penale.

Il difensore dubita della conformità della formulazione del decreto di citazione a giudizio come ora previsto nel codice con gli articoli 3 e 24 della Costituzione.

La questione appare rilevante ai fini della presente decisione e non è manifestamente infondata.

Invero, dal decreto di citazione a giudizio contenuto nel fascicolo emerge la assenza, nel caso di specie, dell'avvio di poter richiedere il nuovo istituto della messa alla prova, istituto ammissibile perché si verte in uno dei casi di cui all'art. 168-*bis* del codice penale. Del resto il decreto di citazione a giudizio è conforme all'attuale art. 552 del codice di procedura penale.

*Tutto ciò premesso*

Risulta di tutta evidenza la rilevanza della questione ai fini della decisione di questo Giudice in questo procedimento, atteso che, a fronte dell'astratta possibilità per l'imputato di accedere all'istituto della messa alla prova, difettano, nell'attuale formulazione legislativa dell'articolo che definisce la formulazione del decreto di citazione a giudizio, alcune essenziali indicazioni circa la possibilità di adesione all'istituto stesso da parte dell'imputato.

All'imputato non è dato avviso alcuno della sua possibilità di aderire al nuovo istituto, avente efficacia estintiva del reato stesso, cioè in violazione del diritto di difesa costituzionalmente sancito.

Come ha diritto di essere avvisato di poter ricorrere all'oblazione, altra causa estinzione del reato, così ha diritto di essere informato della possibilità di aderire alla messa alla prova.

*Sulla non manifesta infondatezza*

il Giudice penale ritiene di rimettere il ricorso alla ecc.ma Corte alla stregua delle seguenti osservazioni:

a) con riferimento all'art. 3 Costituzione:

la formulazione dell'art. 552 del codice di procedura penale attuale risulta in palese contrasto con l'art. 3 della Costituzione, che stabilisce il principio generale di uguaglianza dei cittadini di fronte all'ordinamento, principio



da cui discende, quale logico corollario, il divieto di trattare situazioni omogenee in modo differenziato e, parimenti, quello di trattare in modo identico situazioni differenti.

Ebbene, nel caso di specie il legislatore, con l'art. 168-*bis* c.p., ha riconosciuto la possibilità della sospensione con messa alla prova per un numero cospicuo di reati tra loro molto diversi («reati puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a 4 anni (sola, congiunta o alternativa a quella pecuniaria) e delitti indicati dal comma 2 dell'art. 550 del codice di procedura penale»), con possibile esito positivo di estinzione del reato, esattamente come nel caso dell'oblazione.

Il trattamento di situazioni omogenee allo stesso modo dovrebbe quindi prevedere che all'imputato sia dato avviso della possibilità di chiedere la messa, alla prova esattamente allo stesso modo in cui gli è dato, dalla legge nell'attuale formulazione, avviso della possibilità di accedere all'oblazione. Ciò a maggior ragione ove l'accesso ad uno o l'altro degli istituti presenta lo stesso termine di decadenza e richiede una serie di attività extra-processuali effettuate personalmente dall'imputato o a mezzo di Procuratore speciale. L'imputato personalmente deve quindi essere informato di tutte le possibilità che la legge gli mette a disposizione prima dell'inizio del dibattimento ed indipendentemente dalle informazioni che può ricevere dal difensore, proprio per la particolare specificità di queste scelte, da compiersi personalmente.

b) Con riferimento all'art. 24 Costituzione: il diritto di difesa impone la conoscenza, da parte dell'imputato, delle sanzioni in cui può incorrere e di tutti i mezzi processuali di cui può disporre, conoscenza adesso impossibile, mancando appunto l'avviso su uno degli istituti che permettono l'estinzione del reato.

Il nuovo istituto della messa alla prova, pur presentando una connotazione afflittiva, costituisce un percorso di risocializzazione e reinserimento alternativo per gli autori di reati di minore allarme sociale, che, consentendo di evitare il dibattimento, rappresenta altresì un importante strumento deflattivo del contenzioso.

Tali caratteristiche riflettono il doppio profilo, sostanziale e processuale, della sospensione con messa alla prova che si atteggia, per un verso, a causa di estinzione del reato (articoli 168-*bis*, 168-*ter*, 168-*quater* del codice penale) e, per altro, a procedimento speciale (titolo V-*bis*, articoli 464-*bis-nonies* del codice di procedura penale).

La messa alla prova, dunque, assume una veste analoga sia all'oblazione che ai procedimenti di applicazione pena e al procedimento cd abbreviato e può assumere una notevole rilevanza nelle scelte di difesa dell'imputato.

È pacifica giurisprudenza costituzionale che la richiesta di riti alternativi costituisce «una garanzia essenziale per il godimento di un diritto di difesa» (sentenza n. 497 del 1995).

Si tenga conto della particolare specificità di riti da richiedersi personalmente entro uno stretto termine di decadenza, come evidenziato poco fa. Ciò richiede la massima conoscenza da parte di chi si vede citato in giudizio.

Sulla base di quanto detto in precedenza appare opportuna la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per una considerazione della questione con conseguente sospensione del presente giudizio.

*P.Q.M.*

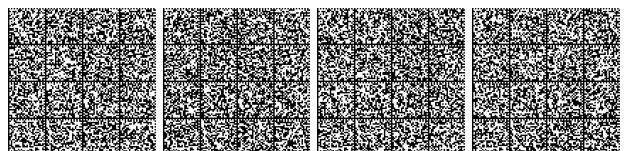
*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 552 comma 1 lett. f) del codice di procedura penale con riferimento agli articoli 3 e 24 Costituzione.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.*

*Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza venga notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Pistoia, 4 novembre 2016

*Il Giudice: MAGI*



n. 29

*Ordinanza del 17 novembre 2016 del Tribunale di Palermo nel procedimento civile promosso da Faisal Muhammad contro Ministero dell'interno - Questura di Trapani*

**Straniero e apolide - Respingimento - Accompagnamento alla frontiera disposto dal questore.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 10, comma 2.

TRIBUNALE DI PALERMO

PRIMA SEZIONE CIVILE

Il Giudice designato nel procedimento recante il n. 1597/2016 R.G. tra:

Faisal Muhammad, rappresentato e difeso dall'avv. Anna Maria La Rocca, ricorrente;

Contro:

il Ministero dell'interno in persona del Ministro *pro tempore* e

la Questura di Trapani in persona del Questore *pro tempore*

resistenti.

Rilevato che il legale del ricorrente Faisal Muhammad, nel ricorso introduttivo del presente procedimento, ha sollevato eccezione di legittimità costituzionale in ordine all'art. 10 comma 2 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in relazione agli articoli 10 comma 2, 13 commi 2 e 3 e 117 comma 1 Cost. formulando altresì istanza di sospensione del giudizio per trasmettere gli atti alla Corte costituzionale ex articoli 23 e 24, legge 11 marzo 1953, n. 53.

Il ricorso proposto mira ad ottenere l'annullamento del provvedimento di respingimento differito disposto dal Questore di Trapani ai sensi dell'art. 10, comma 2, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;

il ricorrente eccepisce che occorre preliminarmente rilevare che tale disposizione legislativa, in virtù della quale è stato adottato il provvedimento, appare manifestamente affetta da vizi di legittimità costituzionale, per violazione della riserva di legge e della riserva di giurisdizione previste nell'art. 13, comma 2 e 3, Cost.

La questione non è manifestamente infondata in quanto l'art. 10, comma 2 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, configura il provvedimento di respingimento differito quale provvedimento limitativo della libertà personale, in quanto prevede che sia eseguito con accompagnamento alla frontiera, cioè mediante una misura di carattere coercitivo (in tal senso, C. cost., sentenza, 22 marzo - 10 aprile 2001, n. 105).

È importante notare che l'accompagnamento alla frontiera resta sempre efficace quale effetto obbligatorio e inderogabile di ogni provvedimento di respingimento, ancorché in concreto esso non venga eseguito per ragioni oggettive, anche temporanee, in presenza delle quali — dopo l'adozione del provvedimento di respingimento — il Questore potrebbe impartire al medesimo straniero un distinto ordine di lasciare il territorio dello Stato ai sensi dell'art. 14, comma 5-*bis* decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, com'è avvenuto nel caso concreto.

Nonostante ciò, ai sensi dell'art. 10 comma 2 decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, il provvedimento di respingimento deve essere disposto dal solo Questore violando irrimediabilmente la riserva di giurisdizione prevista dall'art. 13, comma 2, Cost., secondo la quale ogni provvedimento limitativo della libertà personale, in via ordinaria, deve essere adottato dall'autorità giudiziaria.

Diversamente, la garanzia costituzionale consente all'autorità di pubblica sicurezza di adottare provvedimenti limitativi della libertà personale esclusivamente in via provvisoria, soltanto in presenza di una previsione normativa tassativa e in casi eccezionali di necessità e urgenza.

Anche in quest'ultimo caso l'art. 13, comma 3, Cost. impone, comunque, che l'autorità giudiziaria, entro le quarantotto ore successive la comunicazione, convaldi il provvedimento temporaneamente adottato dall'autorità di pubblica sicurezza.

Tuttavia, nell'ipotesi del respingimento ex art. 10 comma 2 decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, non soltanto il provvedimento restrittivo della libertà personale viene adottato esclusivamente dall'autorità di pubblica sicurezza, ma la norma legislativa non prevede alcuna convalida da parte dell'autorità giudiziale.



Né è possibile in alcun modo dare alla disposizione legislativa dell'art. 10, comma 2 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, un'interpretazione conforme alle norme costituzionali, dell'Unione europea e internazionali che la privi di ogni dubbio di illegittimità costituzionale, perché l'obbligo di intervento immediato dell'autorità giudiziaria sui provvedimenti restrittivi della libertà personale è ribadito anche dall'art. 5 della Convenzione di Roma per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950.

In secondo luogo il respingimento differito comporta anche una violazione della riserva di legge prevista dall'art. 10, comma 2 Cost. e dall'art. 13 Cost.: 1) per l'evidente genericità di uno dei presupposti (l'essere fermato lo straniero «subito dopo» l'ingresso nel territorio) che non può neppure essere colmata mediante una interpretazione conforme alle norme UE, con riferimento all'art. 2 par. 2 lettera a) della direttiva rimpatri («fermati o scoperti dalle competenti autorità in occasione dell'attraversamento irregolare via terra, mare o aria della frontiera esterna di uno Stato membro e che non hanno successivamente ottenuto un'autorizzazione o un diritto di soggiorno»); 2) perché il medesimo presupposto del respingimento differito (l'ingresso nel territorio dello Stato senza averne i requisiti o eludendo i controlli di frontiera) è previsto anche dall'art. 13, comma 2, lettera a) del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, quale presupposto del provvedimento amministrativo di espulsione che può essere emesso dal Prefetto territorialmente competente.

In forza del richiamato quadro normativo, l'amministrazione ha la facoltà di decidere liberamente, in presenza dei medesimi presupposti di legge, quale tipo di provvedimento (respingimento o espulsione) adottare nei confronti dello straniero che abbia appena fatto ingresso irregolare.

In terzo luogo la normativa nazionale in materia di respingimenti viola l'art. 117, comma 1 Cost., perché non è conforme a tutti i requisiti previsti dall'art. 4 par. 4 della direttiva UE 2008/115/CE sui rimpatri degli stranieri in situazione di soggiorno irregolare, non essendo prevista alcuna norma nazionale utile a vigilare affinché il trattamento e il livello di protezione che sono accordati agli stranieri respinti non siano meno favorevoli a quelli previsti dalla medesima direttiva all'art. 8 par. 4 e 5 (limitazioni del ricorso alle misure coercitive), all'art. 9 par. 2, lettera a) (possibilità di rinvio dell'allontanamento a causa dello stato fisico o mentale dello straniero) e agli articoli 16 e 17 (condizioni di trattenimento).

È evidente anche la sussistenza dell'altro presupposto della questione di legittimità costituzionale, cioè quello della rilevanza della questione ai fini dell'ulteriore prosecuzione del giudizio in corso sul presente ricorso.

Infatti, se si ritenesse che l'adozione del provvedimento di respingimento da parte dell'autorità di pubblica sicurezza e non dell'autorità giudiziaria è in violazione dell'art. 13, comma 2 e 3 Cost., è chiaro che la norma legislativa non potrebbe più essere applicata e sarebbero di conseguenza viziati tutti i provvedimenti adottati dal Questore su tale base legislativa.

Occorre peraltro osservare che la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, non lascerebbe alcuna lacuna essendo previsto dall'art. 13, comma 2, lettera a) decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, il provvedimento amministrativo di espulsione per la medesima situazione di ingresso irregolare, il che evita che la dichiarazione di illegittimità costituzionale crei alcuna violazione degli obblighi per lo Stato previsti dalle norme UE di controllare le frontiere esterne.

Per tali motivi, in via preliminare e prima di ogni altra statuizione nel merito, è stato chiesto che il Tribunale di Palermo voglia, con ordinanza motivata ai sensi degli articoli 23 e 24 legge 11 marzo 1953, n. 53, trasmettere gli atti alla Corte costituzionale sollevando le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in relazione agli articoli 10, comma 2, Cost., 13 comma 2 e 3 Cost. e 117 comma 1 Cost., con contestuale sospensione del presente giudizio.

*P.Q.M.*

*Valutata positivamente la sussistenza dei requisiti di ammissibilità, la sua rilevanza ai fini della decisione del giudizio in corso e la non manifesta infondatezza della questione proposta per i motivi sopra esposti, rinvia alla Corte costituzionale l'esame della legittimità dell'art. 10, comma 2 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 in relazione agli articoli 10 comma 2, 13 commi 2 e 3 e 117 comma 1 della Costituzione.*

*Ordina alla cancelleria di provvedere:*

*alla trasmissione degli atti alla Corte costituzionale unitamente alla prova delle notificazioni e comunicazioni di cui appresso;*



---

*alla notificazione della presente ordinanza alle parti in causa, al pubblico ministero e al Presidente del Consiglio dei ministri;*

*alla comunicazione della presente ordinanza ai presidenti dei due rami del Parlamento.*

*Dispone la sospensione del giudizio ai sensi degli articoli 23 e 24 legge 11 marzo 1953, n. 53.*

Palermo, 17 novembre 2016

*Il Giudice On.:* LANZA

17C00050

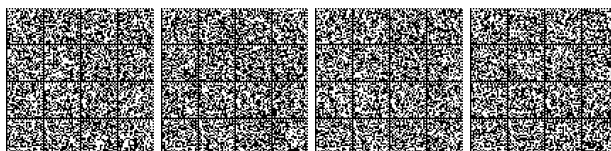
---

VITTORIA ORLANDO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

---

(WI-GU-2017-GUR-010) Roma, 2017 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 4,00

