

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 157° - Numero 49

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA



PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 7 dicembre 2016

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. 257. Sentenza 5 ottobre - 5 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni varie in materia di impiego pubblico (conferimento della titolarità del servizio “Centrale unica di committenza regionale” anche a personale esterno all’amministrazione; subentro della Regione alla soppressa Autorità di Bacino dei fiumi Trigno ed altri, tra l’altro, nei rapporti giuridici attivi e passivi relativi al personale appartenente al ruolo regionale; esclusione dalle dotazioni organiche della Regione di alcune figure di dirigenza generale; determinazione dei trattamenti economici complessivi dei dirigenti apicali di enti ed organismi dipendenti o partecipati dalla Regione).

- Legge della Regione Molise 4 maggio 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali), artt. 32, comma 3; 43, comma 3; 44, comma 1, lettera b), e comma 6, lettera h).....

Pag. 1

N. 258. Ordinanza 9 novembre - 5 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento giudiziario - Divieto di destinare i magistrati, anteriormente al conseguimento della prima valutazione di professionalità, allo svolgimento di funzioni giudicanti monocratiche penali, salvo che per i reati di cui all’art. 550 cod. proc. pen.

- Decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160 (Nuova disciplina dell’accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell’articolo 1, comma 1, lettera a, della legge 25 luglio 2005, n. 150), art. 13, comma 2, come sostituito dall’art. 1, comma 1, della legge 31 ottobre 2011, n. 187 (Disposizioni in materia di attribuzione delle funzioni ai magistrati ordinari al termine del tirocinio).....

Pag. 7

N. 259. Ordinanza 9 novembre - 5 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Adempimenti successivi alla pubblicazione della sentenza - Imputato dichiarato assente - Termini per l’impugnazione.

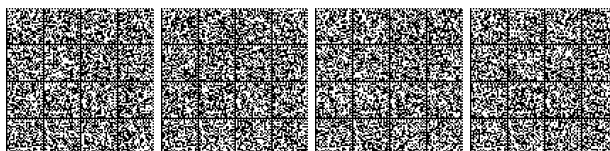
- Codice di procedura penale, artt. 548, comma 3, e 585, comma 2, lettera d), come modificati rispettivamente dagli artt. 10, comma 5, e 11, comma 1, della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili).....

Pag. 11

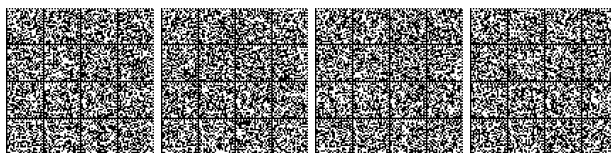
ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 68. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 ottobre 2016 (della Provincia autonoma di Bolzano).

Bilancio e contabilità pubblica - Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali - Fondo pluriennale vincolato - Disciplina delle operazioni di indebitamento delle Regioni e degli enti locali - Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali - Concorso delle Regioni e degli enti locali alla sostenibilità e alla riduzione del debito pubblico.



- Legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), artt. 1, comma 1, lett. b); 2, comma 1, lett. c); 3, comma 1, lett. a); e 4, comma 1, lett. a) e b)..... Pag. 15
- N. 69. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 novembre 2016 (della Provincia autonoma di Trento).
Bilancio e contabilità pubblica - Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali - Fondo pluriennale vincolato - Disciplina delle operazioni di indebitamento delle Regioni e degli enti locali - Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali - Concorso delle Regioni e degli enti locali alla sostenibilità e alla riduzione del debito pubblico.
- Legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), artt. 1, comma 1, lett. b); 2, comma 1, lett. c); 3, comma 1, lett. a); e 4, comma 1, lett. a) e b)..... Pag. 28
- N. 245. Ordinanza della Commissione tributaria regionale di Napoli del 6 maggio 2016.
Contenzioso tributario - Appello alla commissione tributaria regionale - Facoltà delle parti di produrre nuovi documenti.
- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), art. 58, comma 2, anche in combinato disposto con il comma 1..... Pag. 41
- N. 246. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria del 16 giugno 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 [- Computo dei compensi professionali del personale dell'Avvocatura dello Stato ai fini del raggiungimento del limite massimo retributivo di cui all'art. 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011].
- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), art. 9, commi [1,] 3, 4 e 6. Pag. 46
- N. 247. Ordinanza della Corte d'appello di Venezia del 14 luglio 2016.
Lavoro - Trattamenti retributivi e contributivi dovuti ai lavoratori - Contratto di subfornitura - Mancata estensione della responsabilità solidale del committente e dell'appaltatore prevista con riferimento al contratto di appalto di opere e servizi.
- Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), art. 29, comma 2..... Pag. 58
- N. 248. Ordinanza della Corte di cassazione del 15 luglio 2016.
Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (A.R.P.A.) - Direttore tecnico scientifico e Direttore amministrativo - Cessazione dall'incarico entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo Direttore generale.
- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 3 marzo 1998, n. 6 (Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente - A.R.P.A.), art. 9, comma 6..... Pag. 63



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 257

Sentenza 5 ottobre - 5 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni varie in materia di impiego pubblico (conferimento della titolarità del servizio “Centrale unica di committenza regionale” anche a personale esterno all’amministrazione; subentro della Regione alla soppressa Autorità di Bacino dei fiumi Trigno ed altri, tra l’altro, nei rapporti giuridici attivi e passivi relativi al personale appartenente al ruolo regionale; esclusione dalle dotazioni organiche della Regione di alcune figure di dirigenza generale; determinazione dei trattamenti economici complessivi dei dirigenti apicali di enti ed organismi dipendenti o partecipati dalla Regione).

- Legge della Regione Molise 4 maggio 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali), artt. 32, comma 3; 43, comma 3; 44, comma 1, lettera *b*), e comma 6, lettera *h*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

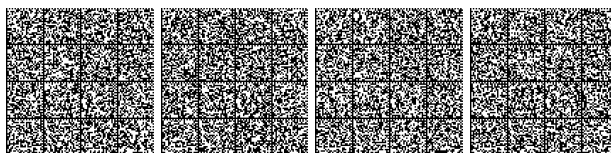
Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 32, comma 3; 43, comma 3; 44, comma 1, lettera *b*), e comma 6, lettera *h*), della legge della Regione Molise 4 maggio 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 2-3 luglio 2015, depositato in cancelleria il 6 luglio 2015 ed iscritto al n. 74 del registro ricorsi 2015.

Udito nell’udienza pubblica del 4 ottobre 2016 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;
udito l’avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso in data 30 giugno 2015, notificato il 2 luglio 2015 e depositato il successivo 6 luglio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, ai sensi dell'art. 127 Cost., questione di legittimità costituzionale degli artt. 32, comma 3; 43, comma 3; 44, comma 1, lettera *b*), e comma 6, lettera *h*), della legge della Regione Molise 4 maggio 2015, n. 8, recante «Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali».

Il comma 3 dell'art. 32, rubricato «Norme di prima applicazione», dispone: «Unicamente in fase di prima applicazione e di avvio, in considerazione della multidisciplinarietà delle competenze del Servizio [Centrale unica di committenza regionale], la sua titolarità potrà essere conferita mediante procedura ad evidenza pubblica, anche a personale esterno all'amministrazione regionale, in deroga alle disposizioni vigenti».

L'art. 43, rubricato «Abrogazione della legge regionale 29 dicembre 1998, n. 20», stabilisce al comma 3: «A decorrere dalla conclusione del procedimento di soppressione di cui al comma 2 la Regione Molise subentra all'Autorità di Bacino dei fiumi Trigno, Biferno e minori, Saccione e Fortore nell'esercizio delle funzioni e nei rapporti giuridici attivi e passivi, compresi quelli relativi ai beni e al personale appartenente al ruolo regionale, mentre cessa l'incarico di Segretario generale ed è risolto il connesso contratto di lavoro a tempo determinato».

L'art. 44 (Modifiche alla legge regionale 23 marzo 2010, n. 10), dispone al comma 1, lettera *b*), che dopo l'art. 20 della legge della Regione Molise 23 marzo 2010, n. 10 (Norme in materia di organizzazione dell'amministrazione regionale e del personale con qualifica dirigenziale), sia inserito il seguente: art. 20-*bis*: «1. I posti di Direttore di Dipartimento, di Direttore generale della Salute, di Segretario generale del Consiglio regionale, di Capo del Servizio di Gabinetto del Presidente della Giunta regionale e degli affari istituzionali, di Capo del Servizio di Gabinetto del Presidente del Consiglio regionale e affari istituzionali non sono ricompresi nelle dotazioni organiche della Regione».

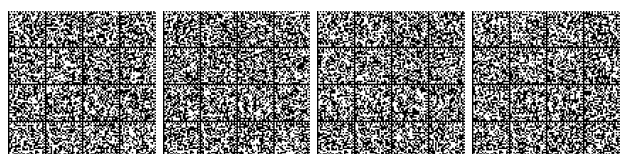
Infine, lo stesso articolo 44 prevede al comma 6, lettera *h*), che con la medesima decorrenza di cui al comma 2 del presente articolo, il comma 3 dell'articolo 31 della legge reg. Molise n. 10 del 2010 è sostituito dal seguente: «I trattamenti economici complessivi dei dirigenti apicali degli enti dipendenti dalla Regione, delle società direttamente e indirettamente partecipate, delle fondazioni o altri organismi dipendenti comunque denominati sono così costituiti: *a*) trattamento tabellare previsto dai vigenti contratti collettivi nazionali di lavoro per il personale con qualifica dirigenziale del comparto Regioni-Autonomie locali; *b*) retribuzione di posizione non superiore alla misura massima prevista dai medesimi contratti collettivi aumentata del 50 per cento; *c*) retribuzione di risultato nella misura annualmente determinata, secondo i sistemi di valutazione, per i direttori di Servizio».

2.- Ad avviso del ricorrente le predette disposizioni risultano illegittime per i seguenti motivi.

2.1.- In riferimento all'articolo 32, comma 3, il Presidente del Consiglio dei ministri assume che la disposizione, nel prevedere che la titolarità del Servizio "Centrale unica di committenza", in fase di prima applicazione, possa essere conferita anche a personale esterno all'amministrazione regionale, in deroga alle disposizioni di cui all'art. 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali a tempo determinato, confligge con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolati dal codice civile. Pertanto, la norma censurata eccederebbe la competenza regionale.

2.2.- Riguardo all'articolo 43, comma 3 - secondo cui, a seguito della soppressione dell'Autorità di Bacino dei fiumi Trigno, Biferno e minori, Saccione e Fortore, la Regione Molise subentra nei relativi rapporti giuridici attivi e passivi, compresi quelli relativi al personale appartenente al ruolo regionale - il ricorrente sostiene che «l'eventuale trasferimento nei ruoli della Regione potrebbe valere solo nei confronti di personale assunto mediante concorso pubblico e non per quello cui si applica genericamente il Contratto collettivo nazionale di lavoro Regioni autonomie locali; potrebbe infatti determinarsi a favore del personale eventualmente assunto senza concorso pubblico un inquadramento riservato, in contrasto con il principio di accesso al pubblico impiego di cui all'art. 97 Cost. e in violazione dei principi stabiliti dal d.lgs. n. 165/2001, che trovano applicazione per il personale delle Pubbliche Amministrazioni indicate nell'art. 1, comma 2, di detto decreto». Pertanto, ad avviso del ricorrente, rappresentando le disposizioni del citato d.lgs. n. 165 del 2001 principi generali ai quali il legislatore regionale deve far riferimento, la norma in oggetto violerebbe l'art. 97 Cost.

2.3.- Relativamente all'articolo 44, comma 1, lettera *b*), che prevede, attraverso l'inserimento dell'art. 20-*bis* nella legge reg. Molise n. 10 del 2010, l'esclusione dalle dotazioni organiche della Regione di alcune figure di dirigenza generale (Direttore di Dipartimento, Direttore generale della Salute, Segretario Generale del Consiglio regionale, Capo del Servizio di Gabinetto del Presidente della Giunta regionale e degli affari istituzionali, Capo del Servizio di Gabi-



netto del Presidente del Consiglio regionale e affari istituzionali), il ricorrente afferma che tale disposizione non solo compromette la corretta quantificazione delle risorse da destinare al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti, producendo effetti negativi in ordine al rispetto della normativa vigente in materia di contenimento e controllo della spesa complessiva di personale, ma non specifica le modalità di conferimento dei relativi incarichi dirigenziali ai fini del rispetto delle percentuali indicate dall'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001. Per tali ragioni, ad avviso del ricorrente, la previsione normativa censurata contrasta con i principi di buon andamento sanciti dall'art. 97 Cost., nonché con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile.

2.4.- Infine, con riguardo all'articolo 44, comma 6, lettera *h*) - che dispone la sostituzione dell'art. 31, comma 3, della legge n. 10 del 2010, in materia di trattamenti economici complessivi dei dirigenti apicali degli enti dipendenti dalla Regione, delle società direttamente o indirettamente partecipate, delle fondazioni o altri organismi dipendenti - il ricorrente sostiene che, ferma restando la necessità che sia rispettato il limite massimo retributivo di cui all'articolo 13 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, le dettagliate indicazioni in essa presenti in ordine alla costituzione dei trattamenti economici complessivi dei dirigenti apicali dei suddetti enti, determinano una lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto tale previsione costituzionale riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolati dal codice civile.

3.- La Regione Molise non si è costituita.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso in esame il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato quattro disposizioni della legge della Regione Molise 4 maggio 2015, n. 8, recante «Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali».

1.1.- La prima questione concerne l'art. 32, comma 3, secondo cui la titolarità del servizio Centrale unica di committenza regionale, istituita ai sensi dell'art. 22 della stessa legge regionale, può essere conferita anche a personale esterno all'amministrazione regionale in deroga alle disposizioni vigenti. Tale deroga è interpretata dal ricorrente come riferibile alle disposizioni di cui all'art. 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in materia di conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato, le quali sono riconducibili all'ordinamento civile riservato alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.

1.2.- La seconda questione è relativa all'art. 43, comma 3, della legge regionale in esame, che prevede il subentro della Regione Molise alla soppressa Autorità di bacino dei fiumi Trigno ed altri nell'esercizio delle funzioni e dei rapporti giuridici attivi e passivi, compresi quelli relativi ai beni e al personale appartenente al ruolo regionale. Da tale previsione il ricorrente fa discendere la possibilità che si determini un inquadramento riservato del personale della soppressa Autorità eventualmente assunto senza concorso pubblico in violazione dell'art. 97 Cost.

1.3.- La terza questione concerne l'art. 44 della legge regionale in esame laddove al comma 1, lettera *b*), apporta modifiche alla legge della Regione Molise 23 marzo 2010, n. 10 (Norme in materia di organizzazione dell'amministrazione regionale e del personale con qualifica dirigenziale), inserendo un articolo 20-*bis* nel quale si dispone che una serie di posti corrispondenti a figure funzionali dell'alta dirigenza regionale non sono ricompresi nelle dotazioni organiche della Regione. La disposizione è censurata sotto un duplice profilo: mancata quantificazione delle risorse destinate al finanziamento delle relative retribuzioni; mancata specificazione delle modalità di conferimento dei relativi incarichi. In tal modo ad avviso del ricorrente la norma si pone in contrasto sia con l'art. 97 Cost. con riguardo al principio di buon andamento, sia ancora una volta con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto interferisce in materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato, quale è quella dei rapporti di diritto privato regolati dalla legge.

1.4.- Infine, la quarta censura è mossa nei confronti della disposizione di cui all'art. 44, comma 6, lettera *h*), concernente la determinazione dei trattamenti complessivi dei dirigenti apicali degli enti dipendenti dalla Regione Molise, delle società direttamente o indirettamente partecipate, delle fondazioni o altri organismi dipendenti comunque denominati. Secondo il ricorrente, le dettagliate indicazioni contenute nella norma ledono l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e quindi i rapporti di diritto privato regolati dal codice civile.



2.- Ciò premesso, ritiene questa Corte che il ricorso sia fondato con riguardo alla prima, terza e quarta delle questioni sollevate, con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle corrispondenti disposizioni censurate della legge regionale in esame, mentre debba pervenirsi ad una pronuncia di non fondatezza nei confronti della seconda questione, riferita all'art. 43, comma 3, della medesima legge regionale.

2.1- La questione sollevata in ordine alla disposizione di cui all'art. 32, comma 3, della legge regionale n. 8 del 2015, è fondata.

Invero le disposizioni di cui all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 afferiscono all'instaurazione di rapporti di lavoro di diritto privato con una pubblica amministrazione, e dunque rientrano nella materia dell'ordinamento civile, secondo quanto più volte ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 211 del 2014, n. 151 del 2010 e n. 189 del 2007). Ne consegue che la previsione in esame, nel disporre una incondizionata deroga alle disposizioni vigenti, concretizza una deroga anche a quelle innanzi citate in materia di conferimento di incarichi dirigenziali, così ledendo la competenza che l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. riserva allo Stato. Né tale deroga risulta del resto giustificabile con il riferimento ad una fase di prima applicazione e alla multidisciplinarietà delle competenze del servizio neo istituito. Tali esigenze possono, infatti, eventualmente motivare il ricorso ad assunzioni dirigenziali ai sensi dello stesso art. 19, comma 6, del citato d.lgs. n. 165 del 2001, secondo cui l'amministrazione può procedere a conferire incarichi dirigenziali fornendone specifica motivazione «a persone di particolare comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione», ma esclusivamente nel rispetto dei limiti numerici posti dalla disposizione stessa.

2.2.- Relativamente alla seconda questione, concernente l'art. 43, comma 3, della legge reg. Molise n. 8 del 2015, questa Corte ritiene invece che la sintetica formulazione della censura non è sufficiente a supportare i vizi di legittimità costituzionale evocati dal ricorrente.

Nel ricorso manca una compiuta analisi del contesto normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata. Non vi è la descrizione della legge reg. Molise 29 dicembre 1998, n. 20 (Istituzione dell'Autorità di Bacino dei fiumi Trigno, Biferno e minori, Saccione e Fortore), istitutiva dell'Autorità di Bacino interregionale soppressa dall'art. 43 della medesima legge regionale molisana n. 8 del 2015, né della reale natura dei rapporti di lavoro già in essere con la predetta Autorità. In tale contesto il riferimento al subentro della Regione nelle funzioni e nei rapporti giuridici attivi e passivi si ritiene debba riguardare, eventualmente, tipologie di rapporto di lavoro diverso da quello di tipo subordinato, come quello di tipo consulenziale e professionale, e comunque fino alla scadenza dei relativi termini di durata, senza comportare per tali rapporti alcuna immissione nei ruoli regionali.

Per tali ragioni la previsione normativa censurata non può che essere interpretata in maniera coerente con il complessivo quadro regolatorio, in modo da escludere che essa possa determinare in via automatica, in contrasto con i principi di accesso al pubblico impiego dettati dall'art. 97 Cost., un possibile inquadramento riservato di personale eventualmente assunto dalla soppressa Autorità di Bacino senza concorso pubblico.

La questione di legittimità in esame deve essere dunque dichiarata non fondata, non potendo attribuirsi al dettato normativo, nei termini innanzi illustrati, effetti e portata lesiva dei dedotti principi costituzionali.

2.3.- Relativamente alla terza questione, concernente l'art. 44, comma 1, lettera b), della legge della reg. Molise n. 8 del 2015, la Corte rileva che la disposizione è stata modificata dalla legge regionale 4 maggio 2016, n. 4 (Disposizioni collegate alla manovra di Bilancio 2016 - 2018 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali), il cui art. 27 ha disposto: «1. Alla legge regionale 23 marzo 2010, n. 10 (Norme in materia di organizzazione dell'amministrazione regionale e del personale con qualifica dirigenziale) sono apportate le seguenti modifiche: [...] 2. b) al comma 3 dell'articolo 20, sono aggiunte in fine le parole “, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 19, commi 5-bis, 6, 6-bis, 6-ter del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche ed integrazioni, applicando le misure percentuali previste per i dirigenti di prima fascia”; [...] d) il comma 1 dell'articolo 20-bis è sostituito dal seguente: “1. Fermi restando i limiti di cui all'articolo 20, comma 3; ultimo periodo, i posti di Direttore di Dipartimento, di Direttore generale della Salute, di Segretario generale del Consiglio regionale non sono ricompresi nelle dotazioni organiche.”; e) all'articolo 20-bis è aggiunto il seguente comma: “1-bis. Ai fini della razionalizzazione della spesa, gli incarichi di cui al comma 1 sono conferiti nel rispetto della vigente normativa in materia di contenimento della spesa del personale.”».

Ai fini della decisione è necessario chiarire la portata effettiva della predetta novella alla luce del combinato disposto delle previsioni innanzi riportate di cui alle lettere b) e d) dell'art. 27 della legge reg. Molise n. 4 del 2016.

Invero nella lettera b), l'inciso inserito al comma 3 dell'art. 20 della legge regionale 23 marzo 2010, n. 10, ovvero le parole «nel rispetto [...] prima fascia», costituisce, più che un ultimo periodo del medesimo comma, una proposizione ad esso aggiunta, alla quale perciò deve intendersi riferito il richiamo operato dal comma 1 dell'art. 20-bis della legge regionale n. 10 del 2010, come sostituito dall'art. 27 della legge regionale n. 4 del 2016.



La disposizione dell'art. 44 della legge regionale n. 8 del 2015 risulta pertanto integralmente modificata nei termini di seguito esposti.

Si è ridotta l'esclusione dalla dotazione organica ai posti di Direttore di Dipartimento, di Direttore Generale alla Salute, di Segretario Regionale del Consiglio Regionale, così eliminando da tale esclusione i posti, previsti dalla norma impugnata, di Capo di Servizio di Gabinetto del Presidente della Giunta Regionale e degli affari istituzionali e di Capo del Servizio di Gabinetto del Presidente del Consiglio regionale e affari istituzionali.

Nel far riferimento ai limiti di cui all'art. 20, comma 3, ultimo periodo (nei termini innanzi precisati), si è disposto, poi, che per il conferimento degli incarichi dirigenziali in questione trovano applicazione le disposizioni dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 nelle percentuali ivi previste, riferite alla dotazione organica dei dirigenti di prima fascia.

Infine, la novella ha disposto che gli incarichi relativi ai predetti posti dirigenziali non ricompresi nelle dotazioni organiche sono conferiti nel rispetto della vigente normativa in materia di contenimento della spesa del personale.

Ne consegue che le preoccupazioni espresse dal ricorrente in merito alla norma originaria hanno in gran parte trovato accoglimento, avendo il legislatore regionale molisano apportato modifiche proprio nella direzione indicata in ordine al rispetto della norma sui limiti di spesa e sulle modalità e limiti per il conferimento dei predetti incarichi dirigenziali.

Ma anche alla luce del descritto *ius superveniens* non può tuttavia ritenersi cessata la materia del contendere.

Ritiene questa Corte che permane una criticità nell'esclusione, dalla computabilità nelle dotazioni organiche, di tre posti di funzione dirigenziale, rispetto ai cinque posti previsti dalla norma originaria oggetto della censura di costituzionalità. Difatti in ordine a tali posizioni dirigenziali non sembra sufficiente l'inciso aggiunto con l'inserimento del comma 1-bis all'art. 20-bis della legge n. 10 del 2010, di una clausola secondo cui gli incarichi sono conferiti nel rispetto della vigente normativa in materia di contenimento delle spese del personale. Ciò in quanto la non computabilità di tali posizioni nella complessiva dotazione organica di dirigenti di prima fascia determina in ogni caso effetti negativi, sia di ordine finanziario, in relazione ai costi derivanti dalla retribuzione dei dirigenti interessati, sia riguardo al razionale assetto organizzativo realmente rispettoso delle previsioni normative in materia, e non soltanto dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, e dunque produce, in definitiva, effetti negativi sul reale contenimento complessivo della spesa.

In proposito, occorre difatti evidenziare che nelle amministrazioni pubbliche, ivi comprese le Regioni, la dotazione organica costituisce elemento ad oggi essenziale per l'assetto organizzativo e per la determinazione dei costi del personale, e che la sua consistenza e le sue variazioni sono pertanto determinate, previa verifica degli effettivi fabbisogni, in funzione di un accrescimento dell'efficienza delle amministrazioni, della realizzazione di un migliore utilizzo delle risorse umane, e appunto di una razionalizzazione del costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva del personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica (in tal senso gli artt. 1, commi 1 e 2, e 6, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001). Proprio in direzione di un contenimento della spesa operano, del resto, gli interventi, anche legislativi, disposti nell'ambito di misure di spending review (ad esempio l'art. 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 7 agosto 2012, n. 135), finalizzate a ridurre le dotazioni organiche, ivi comprese quelle dirigenziali. Ne consegue che una previsione, come quella in esame, intesa a non ricomprendere nelle dotazioni organiche una serie di posti dirigenziali può condurre ad un sostanziale aggiramento-svuotamento delle predette disposizioni.

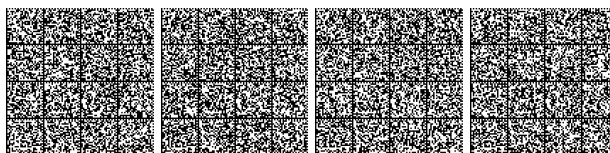
Riguardo poi agli altri profili oggetto di censura che risultano modificati dallo *ius superveniens*, questa Corte ritiene che non possa parimenti pervenirsi ad una declaratoria di cessazione di materia del contendere.

Secondo il costante orientamento in materia, occorre a tal fine verificare se la disposizione censurata abbia trovato applicazione nel lasso temporale fra la sua entrata in vigore e la sua sostituzione (*ex plurimis*, sentenze n. 68 del 2013, n. 158 del 2012, nn. 310 e 153 del 2011, n. 451 del 2007).

Nel caso in esame il tempo decorso tra la sua entrata in vigore (5 maggio 2015, ai sensi dell'art. 50 della legge reg. Molise n. 8 del 2015) e la sua sostituzione per effetto dell'art. 27 della legge regionale n. 4 del 2016 (entrata in vigore, ai sensi dell'art. 35, il 6 maggio 2016) non consente, in assenza di elementi di segno diverso, di ritenere priva di applicazione la disposizione censurata e dunque di pervenire ad una pronuncia sul punto di cessazione della materia del contendere.

Conseguentemente la questione di legittimità in esame risulta fondata, violando la norma censurata i principi di buon andamento posti dall'art. 97 Cost., nonché la competenza dello Stato in materia di ordinamento civile, stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

2.4.- Parimenti va accolta la quarta questione sollevata nel ricorso con riferimento alla disposizione di cui all'art. 44, comma 6, lettera h), della legge reg. Molise n. 8 del 2015.



La disposizione scrutinata, pur appearing meramente ricognitiva laddove fa riferimento (lettera *a*) ai trattamenti tabellari previsti dai vigenti contratti collettivi nazionali, ha, invece, carattere sicuramente dispositivo e incidente direttamente sulla determinazione del trattamento economico là dove prevede (lettera *b*) che la retribuzione di posizione sia non superiore alla misura massima prevista dai contratti collettivi, ma aumentata del 50%; e là dove stabilisce (lettera *c*), che la retribuzione di risultato sia ancorata *ex lege* alla misura determinata, secondo i sistemi di valutazione, per i direttori di servizio.

Da quanto esposto si evince che la disposizione censurata, determinando in tal modo la struttura e l'entità del trattamento economico dei dirigenti, lede l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto interviene in materia di ordinamento civile, quale la regolazione del rapporto di lavoro pubblico regionale, con specifico riferimento al profilo della sua contrattualizzazione, previsto dalla legislazione statale come principio regolatore del rapporto di lavoro con tutte le pubbliche amministrazioni, comprese le Regioni.

In tal senso questa Corte si è ripetutamente e uniformemente espressa.

Al riguardo ci si limita qui a richiamare, *ex multis*, quanto in proposito affermato nella sentenza n. 211 del 2014, già innanzi citata, in considerazione della sua sintetica esaustività: «Secondo il costante orientamento di questa Corte, a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego [...] la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva. Con specifico riguardo al trattamento economico, l'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), stabilisce che "L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi" e l'art. 45 dello stesso decreto ribadisce che "Il trattamento economico fondamentale ed accessorio [...] è definito dai contratti collettivi". Proprio a seguito di tale privatizzazione, questa Corte ha affermato che «i principi fissati dalla legge statale in materia costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale» (sentenza n. 189 del 2007). In particolare, dall'art. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, della legge n. 421 del 1992, emerge il principio per cui il trattamento economico dei dipendenti pubblici è affidato ai contratti collettivi, di tal che la disciplina di detto trattamento, e, più in generale, la disciplina del rapporto di impiego pubblico rientra nella materia "ordinamento civile" riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 61 del 2014, n. 286 e n. 225 del 2013, n. 290 e n. 215 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011, n. 332 e n. 151 del 2010)».

Riguardo, poi, specificamente al rilievo che la contrattazione collettiva assume nell'assetto regolatorio del rapporto di pubblico impiego, ivi compreso quello alle dipendenze delle Regioni, con peculiare riferimento alle componenti del trattamento economico, può rinviarsi, anche in termini di ricostruzione sistematica della materia, alle recente sentenza n. 178 del 2015, in cui la Corte ha affermato: «Nei limiti tracciati dalle disposizioni imperative della legge (art. 2, commi 2, secondo periodo, e 3-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001), il contratto collettivo si attegga come imprescindibile fonte, che disciplina anche il trattamento economico (art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001), nelle sue componenti fondamentali ed accessorie (art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001)».

Deve pertanto dichiararsi la illegittimità costituzionale anche dell'art. 44, comma 6, lettera *h*), della legge reg. Molise n. 8 del 2015.

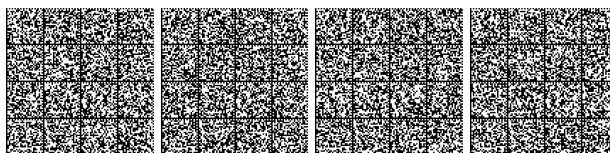
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 3, della legge della Regione Molise 4 maggio 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 1, lettera *b*), della medesima legge reg. Molise n. 8 del 2015;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 6, lettera *h*) della medesima legge reg. Molise n. 8 del 2015.



4) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 3, della medesima legge reg. Molise n. 8 del 2015, promossa in riferimento all'art. 97 della Costituzione dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 ottobre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 dicembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_160257

N. 258

Ordinanza 9 novembre - 5 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento giudiziario - Divieto di destinare i magistrati, anteriormente al conseguimento della prima valutazione di professionalità, allo svolgimento di funzioni giudicanti monocratiche penali, salvo che per i reati di cui all'art. 550 cod. proc. pen.

- Decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160 (Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera a, della legge 25 luglio 2005, n. 150), art. 13, comma 2, come sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge 31 ottobre 2011, n. 187 (Disposizioni in materia di attribuzione delle funzioni ai magistrati ordinari al termine del tirocinio).

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, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160 (Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera a, della legge 25 luglio 2005, n. 150), come sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge 31 ottobre 2011, n. 187 (Disposizioni in materia di attribuzione delle funzioni ai magistrati ordinari al termine del tirocinio), promosso dal Tribunale ordinario di Gela nel procedimento penale a carico di P.G. ed altri, con ordinanza del 3 novembre 2015, iscritta al n. 31 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 6 luglio 2016 il Giudice relatore Nicolò Zanon.

Ritenuto che, con ordinanza del 3 novembre 2015 (r.o. n. 31 del 2016), il Tribunale ordinario di Gela, in composizione monocratica, in funzione di giudice del dibattimento penale, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, e 111, primo comma, della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160 (Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera a, della legge 25 luglio 2005, n. 150), come sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge 31 ottobre 2011, n. 187 (Disposizioni in materia di attribuzione delle funzioni ai magistrati ordinari al termine del tirocinio), nella parte in cui vieta ai magistrati, anteriormente al conseguimento della prima valutazione di professionalità, di svolgere funzioni giudicanti monocratiche penali, salvo che per i reati di cui all'art. 550 del codice di procedura penale;

che il giudice rimettente riferisce, preliminarmente, di essere magistrato nominato con decreto del Ministro della giustizia 2 maggio 2013 - e dunque non ancora in possesso della prima valutazione di professionalità - «tabellarmente» destinato alla trattazione dei procedimenti penali monocratici per reati per cui si procede con citazione diretta, ai sensi dell'art. 550 cod. proc. pen.;

che lo stesso rimettente segnala di essere assegnatario di un ruolo ove sono confluiti anche procedimenti - tra i quali quello oggetto del giudizio *a quo*, a carico di otto imputati, per truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, ex art. 640-*bis* del codice penale, ed emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, ex art. 8 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205) - già assegnati a magistrati con maggiore anzianità, tramutati ad altri uffici, e relativi a reati per i quali l'azione penale non è stata esercitata attraverso la citazione diretta a giudizio, ai sensi dell'art. 550 cod. proc. pen.;

che il giudice *a quo*, in punto di rilevanza, evidenzia come gli risulti preclusa la possibilità di procedere nelle attività dibattimentali, poiché l'art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 160 del 2006 dispone che «[i] magistrati ordinari al termine del tirocinio non possono essere destinati a svolgere le funzioni giudicanti monocratiche penali, salvo che per i reati di cui all'articolo 550 del codice di procedura penale, le funzioni di giudice per le indagini preliminari o di giudice dell'udienza preliminare anteriormente al conseguimento della prima valutazione di professionalità»;

che tale divieto, secondo il giudice rimettente, oltre a impedirgli la definizione del procedimento, costituisce l'unica ragione posta a base delle disposizioni organizzative, interne all'ufficio, che gli attribuiscono la cognizione dei soli reati a citazione diretta e che producono gravissime ripercussioni sulla funzionalità dello stesso ufficio e sui tempi di definizione dei procedimenti;

che il giudice *a quo* afferma di conoscere l'ordinanza n. 177 del 2011, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale della disposizione in esame, come sostituita dalla legge 30 luglio 2007, n. 111 (Modifiche alle norme sull'ordinamento giudiziario), ma rileva, tuttavia, che, successivamente a tale pronuncia, la disposizione è stata ulteriormente sostituita dall'art. 1 della legge n. 187 del 2011, che ha abrogato il divieto di destinare i magistrati, al termine del tirocinio, allo svolgimento di funzioni requirenti;

che, a parere del giudice *a quo*, il divieto di svolgere funzioni giudicanti monocratiche penali, salvo che per i reati di cui all'art. 550 cod. proc. pen., sarebbe, allo stato, del tutto irragionevole, in rapporto ad alcune previsioni normative;

che, in primo luogo, tale irragionevolezza emergerebbe in relazione al ricordato art. 1 della legge n. 187 del 2011, che ha eliminato il divieto di destinare i magistrati, al termine del tirocinio, allo svolgimento di funzioni requirenti, tipicamente monocratiche, e ciò con riferimento a qualsiasi tipologia di reato, compresi i più gravi delitti previsti dalla legislazione penale;

che, in secondo luogo, nessuna limitazione funzionale è prevista per i magistrati di prima nomina nella composizione dei collegi penali, i quali, dunque, ben potrebbero essere presieduti e costituiti integralmente da giudici che



non abbiano ancora conseguito la prima valutazione di professionalità, con attribuzione di una cognizione che si può estendere a tutti i reati per cui non è prevista la competenza della corte d'assise;

che, infine, per la nomina dei giudici onorari di tribunale, l'art. 42-ter del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), prevederebbe requisiti che prescindono dall'effettiva preparazione e capacità degli aspiranti, e il successivo art. 43-bis stabilirebbe che quello di non assegnare a tali magistrati la trattazione di procedimenti diversi da quelli di cui all'art. 550 cod. proc. pen. costituirebbe un mero criterio, astrattamente derogabile in presenza di esigenze d'ufficio imprescindibili e prevalenti, salve le diverse disposizioni regolamentari dettate dal Consiglio superiore della magistratura;

che, in definitiva, da una parte, è consentito a magistrati, che non hanno conseguito la prima valutazione di professionalità, di svolgere tutte le delicate funzioni penali requirenti, e di giudicare, in composizione collegiale, delitti di grande allarme sociale; dall'altra, è invece vietato ai medesimi magistrati di svolgere funzioni giudicanti monocratiche penali, salvo che per i reati di cui all'art. 550 cod. proc. pen., e ciò a differenza dei magistrati onorari, ammessi alla cognizione dibattimentale di ogni reato giudicabile in composizione monocratica, nonostante questi ultimi offrano, per le modalità di selezione, minori garanzie di capacità e preparazione;

che, ad avviso del giudice rimettente, non ricorrerebbe alcuna ragione capace di giustificare tali opposte soluzioni legislative in materia di composizione e capacità del giudice e del pubblico ministero;

che l'«irrazionalità sistemica» del divieto sarebbe confermata dal fatto che la sua cessazione è legata ad un mero dato formale, qual è il conseguimento della prima valutazione di professionalità, di per sé inidonea ad assicurare una maggiore competenza e professionalità nelle materie oggetto di preclusione;

che il giudice *a quo* dubita, altresì, della compatibilità delle illustrate limitazioni funzionali con l'art. 97, secondo comma, Cost. e, in particolare, con il principio del buon andamento dei pubblici uffici;

che il divieto ostacolerebbe, in particolare, il funzionamento di tribunali che, come quello di Gela, si alimentano esclusivamente di magistrati di diversa provenienza territoriale, cui vengono per la prima volta conferite le funzioni giurisdizionali e che, non appena maturano il necessario periodo di legittimazione, coincidente con l'acquisizione della prima valutazione di professionalità, tramutano solitamente in altri uffici;

che il giudice rimettente ritiene, infine, che le medesime limitazioni funzionali collidano con il principio del giusto processo, perché le «abnormi stasi processuali» provocate dal rinvio dei procedimenti, da parte del magistrato che non abbia ancora conseguito la prima valutazione di professionalità, sarebbero manifestamente contrastanti «con il diritto irrinunciabile delle persone a che le cause in cui sono coinvolte siano esaminate in termini ragionevoli, secondo peraltro quanto stabilito dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali»;

che, sulla base delle premesse descritte, il giudice *a quo* solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, del decreto legislativo n. 160 del 2006, come sostituito dall'art. 1 della legge n. 187 del 2011, per contrasto con gli artt. 3, 97 secondo comma e 111, primo comma, Cost.;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità o, comunque, per la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate;

che l'Avvocatura generale dello Stato ritiene, in primo luogo, che le disposizioni normative che disciplinano le funzioni della magistratura onoraria siano del tutto disomogenee rispetto a quelle che regolano le funzioni della magistratura professionale, e non possano pertanto essere utilizzate quali *tertium comparationis*, al fine di dimostrare la sussistenza di ingiustificate, e dunque irragionevoli, disparità di trattamento;

che, a giudizio dell'Avvocatura erariale, l'evoluzione normativa del divieto sospettato d'illegittimità costituzionale - introdotto dalla legge n. 111 del 2007 per (tutte) le funzioni monocratiche penali, sia giudicanti che requirenti, e poi abrogato solo per queste ultime e per le funzioni monocratiche penali nei procedimenti ex art. 550 cod. proc. pen., per effetto della sostituzione del secondo comma del citato art. 13 ad opera dell'art. 1 della legge n. 187 del 2011 - dimostrerebbe il raggiungimento di un ragionevole «bilanciamento tra l'interesse alla funzionalità della macchina giudiziaria e quello all'impiego di magistrati compiutamente formati dal punto di vista professionale a tutela dei diritti fondamentali della persona»;

che, con riferimento agli artt. 97 e 111 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato osserva come oggetto reale della questione di legittimità costituzionale sollevata non sarebbe la formulazione della disposizione, essendo piuttosto censurate le conseguenze indirette di una distorta applicazione della norma, rispetto ad uffici giudiziari meno ambiti cui sono destinati quasi esclusivamente magistrati di prima nomina, ciò che evidenzia meri inconvenienti di fatto non suscettibili di essere rimessi al vaglio del giudice delle leggi;



che, infine, l'Avvocatura generale dello Stato contesta che il venir meno del divieto sarebbe legato al mero dato formale del conseguimento della prima valutazione di professionalità, sostenendo che le valutazioni di professionalità, effettuate dal Consiglio superiore della magistratura, si fonderebbero su parametri oggettivi, tra i quali figurano non solo la preparazione giuridica, la quantità e la qualità del lavoro giudiziario svolto, ma anche la padronanza delle tecniche utilizzate nei diversi settori della giurisdizione.

Considerato che, con ordinanza del 3 novembre 2015, il Tribunale ordinario di Gela, in composizione monocratica, in funzione di giudice del dibattimento penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale - in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, e 111, primo comma, della Costituzione - dell'art. 13, comma 2, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160 (Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera a, della legge 25 luglio 2005, n. 150), come sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge 31 ottobre 2011, n. 187 (Disposizioni in materia di attribuzione delle funzioni ai magistrati ordinari al termine del tirocinio), nella parte in cui vieta ai magistrati, che non abbiano ancora conseguito la prima valutazione di professionalità, di svolgere funzioni giudicanti monocratiche penali, salvo che per i reati di cui all'art. 550 del codice di procedura penale;

che, secondo il giudice *a quo*, la disposizione denunciata viola l'art. 3 Cost., per l'intrinseca arbitrarietà della disciplina, anche valutata in rapporto alle disposizioni che, nella medesima materia, regolano le funzioni del tribunale in composizione collegiale, del pubblico ministero e dei giudici onorari di tribunale;

che la disposizione censurata porrebbe inoltre ostacoli al regolare funzionamento dei tribunali presso i quali sono in servizio - esclusivamente ovvero in numero preponderante - magistrati che non hanno ancora conseguito la prima valutazione di professionalità, con conseguente violazione del principio di buon andamento, di cui all'art. 97, secondo comma, Cost., che presiede all'organizzazione dei pubblici uffici, anche giudiziari;

che, secondo il giudice *a quo*, il divieto ai magistrati ancora privi della prima valutazione di professionalità di svolgere funzioni giudicanti monocratiche penali, salvo che per i reati di cui all'art. 550 cod. proc. pen., violerebbe, infine, il principio di cui all'art. 111, primo comma, Cost., secondo il quale la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge, in quanto, a causa delle stasi processuali determinate dal ripetuto rinvio dei procedimenti, da parte dei magistrati in questione, sarebbe compromessa la ragionevole durata del processo;

che, in via preliminare, non sussistono dubbi circa la possibilità che il tribunale rimettente, in relazione a procedimenti sottoposti alla sua cognizione, sollevi questioni di legittimità costituzionale sulle disposizioni di legge che definiscono la sua capacità e le sue attribuzioni funzionali, ben potendo, in limine litis, ogni giudice investire questa Corte della verifica di conformità a Costituzione delle disposizioni legislative che affermano, ovvero escludano, la sua legittimazione a trattare un determinato procedimento, e ciò anche a prescindere dalle conseguenze processuali che derivino dalla violazione delle disposizioni che regolano tale legittimazione;

che siffatta facoltà discende, infatti, dal potere-dovere del giudice di verificare la regolare costituzione dell'organo giudicante, anche in rapporto alla legittimità costituzionale delle norme che la disciplinano (sentenza n. 71 del 1975);

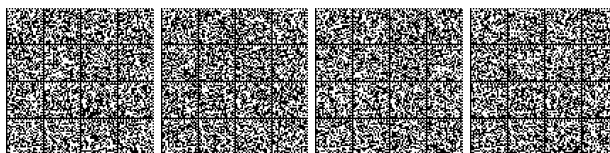
che, a ragionare diversamente, tali norme verrebbero inammissibilmente a godere di una sorta di immunità rispetto al controllo di costituzionalità, come mostra il caso ora in esame;

che, infatti, se si ritenesse privo di potestas iudicandi, in relazione alla specifica fattispecie processuale, il giudice che ancora non abbia conseguito la prima valutazione di professionalità, ne conseguirebbe logicamente l'irrilevanza di ogni questione di costituzionalità relativa alle disposizioni regolatrici della sua capacità;

che, al tempo stesso, nessun altro giudice si troverebbe nelle condizioni di sollevare la questione di legittimità costituzionale in esame (in termini analoghi, pur con riferimento ad altre disposizioni, sentenze n. 460 del 2005 e n. 278 del 1994), essendo evidente che il magistrato, il quale abbia già positivamente conseguito la prima valutazione - ed al quale il procedimento principale dovrebbe essere rimesso, in applicazione delle regole tabellari direttamente attuative della disposizione censurata - non incontrerebbe alcun ostacolo nella trattazione dei processi per reati diversi rispetto a quelli indicati dall'art. 550 cod. proc. pen.;

che, ciò posto in via preliminare, successivamente all'ordinanza di remissione è intervenuto il decreto-legge 31 agosto 2016, n. 168 (Misure urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di cassazione, per l'efficienza degli uffici giudiziari, nonché per la giustizia amministrativa), convertito dall'art. 1, comma 1, della legge 25 ottobre 2016, n. 197;

che, in particolare, l'art. 2, comma 2, lettera *b*), del d.l. n. 168 del 2016, come convertito, ha abrogato l'art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 160 del 2006, ossia proprio la disposizione oggetto delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal tribunale rimettente;



che spetta al giudice *a quo* valutare le ricadute nel giudizio principale di tali modificazioni normative, specie ai fini della rilevanza delle sollevate questioni;
che, pertanto, a questi fini, deve disporsi la restituzione degli atti al giudice rimettente.
Visto l'art. 9, commi 1 e 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al Tribunale ordinario di Gela.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 novembre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 dicembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_160258

N. 259

Ordinanza 9 novembre - 5 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Adempimenti successivi alla pubblicazione della sentenza - Imputato dichiarato assente - Termini per l'impugnazione.

- Codice di procedura penale, artt. 548, comma 3, e 585, comma 2, lettera *d*), come modificati rispettivamente dagli artt. 10, comma 5, e 11, comma 1, della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili).

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, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,



ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 548, comma 3, e 585, comma 2, lettera *d*), del codice di procedura penale, nonché degli artt. 10, comma 5, e 11, comma 1, della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), promosso dal Tribunale ordinario di Prato nel procedimento a carico di F.M., con ordinanza del 31 marzo 2015, iscritta al n. 171 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 9 novembre 2016 il Giudice relatore Nicolò Zanon.

Ritenuto che, con ordinanza del 31 marzo 2015 (r.o. n. 171 del 2015), il Tribunale ordinario di Prato ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 548, comma 3, e 585, comma 2, lettera *d*), del codice di procedura penale, nonché degli artt. 10, comma 5, e 11, comma 1, della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili);

che le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate nell'ambito di un giudizio penale nel quale si procede nei confronti di F.M. per il reato «di cui all'art. 2 L. 638/83»;

che il giudice *a quo* ha condiviso le argomentazioni della difesa dell'imputato, dubitando, in particolare, della legittimità costituzionale dell'omessa previsione, in favore dell'imputato dichiarato assente, della notificazione dell'estratto della sentenza, che in passato era prevista per l'imputato dichiarato contumace, a fronte della comunicazione oggi contemplata solo in favore del procuratore generale presso la corte d'appello;

che, a parere del giudice rimettente, «[a]ppare evidente» la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, essendo stato l'imputato dichiarato assente, sicché «con l'entrata in vigore della legge n. 67 del 2014 la sentenza che verrà emessa» al termine del processo «potrebbe non essere comunicata all'assente ma solo al Procuratore generale»;

che, a giudizio del tribunale rimettente, il vulnus ai parametri costituzionali innanzi richiamati risiederebbe nel fatto che la posizione dell'imputato assente «viene ad essere peggiore di quella di un contumace della precedente previsione e peggiore di quella del Procuratore generale», con conseguente «palese contrasto» con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto il legislatore avrebbe trattato, con la modifica legislativa introdotta dalla legge n. 67 del 2014, in maniera differente «l'imputato-condannato assente» e il procuratore generale presso la corte d'appello;

che, in particolare, il primo - a differenza del secondo - sarebbe gravato dall'obbligo di informarsi costantemente «onde non essere pregiudicato nei tempi dell'appello»;

che, sempre a parere del giudice *a quo*, sarebbe leso anche l'art. 24 Cost., sull'inviolabilità del diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento, in quanto la possibilità per la procura generale presso la corte d'appello di «appellare prima dell'imputato» e l'onere gravante su quest'ultimo di informarsi, costituirebbero «un limite al diritto di difesa»;

che, infine, sarebbe violato anche l'art. 111 Cost., secondo cui ogni processo si svolge in condizione di parità fra le parti, in quanto la «norma introdotta dalla L. 67 del 2014» determinerebbe «una chiara e palese condizione di disparità fra le parti», rafforzando il vantaggio della parte pubblica, «dovuto al suo essere comunque parte dello Stato, dotata di mezzi che il privato non ha e non può avere»: tale condizione di disparità emergerebbe, in particolare, dall'art. 585, comma 2, lettera *d*), cod. proc. pen., come modificato, a tenore del quale solo per il procuratore generale presso la corte di appello il termine per proporre impugnazione decorre dal momento della comunicazione dell'avviso di deposito della sentenza, mentre per l'imputato detto termine decorre «da quan[d]o stabilito dalla legge, termine quasi sicuramente inferiore rispetto a quello stabilito per la Procura Generale»;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità o, comunque, per la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate;

che l'Avvocatura generale dello Stato ha evidenziato, in via preliminare, come il dubbio di legittimità costituzionale venga prospettato sulla base di circostanze puramente ipotetiche, allo stato inesistenti, in quanto collegate all'eventualità - non ancora verificatasi - di lettura del dispositivo della sentenza addirittura in assenza anche dell'avvocato difensore, laddove il codice di rito prevede che l'imputato, che chiedi o consenta che l'udienza si svolga in sua assenza, è sempre rappresentato dal difensore, anche all'udienza in cui viene data lettura del dispositivo;



che ulteriore ragione di inammissibilità è individuata, dall'Avvocatura generale dello Stato, nel fatto che le norme censurate dovrebbero essere applicate in un futuro ed eventuale giudizio di appello, che dovrà essere deciso da un giudice diverso dal tribunale rimettente;

che, nel merito, la difesa statale ha rilevato come, con la riforma di cui alla legge n. 67 del 2014, sia stato abolito il processo contumaciale e sia stata dettata una nuova regolamentazione del cosiddetto "processo in assenza", rendendosi, al contempo, più rigorosi i presupposti del giudizio svolto in assenza dell'imputato;

che, in particolare, l'Avvocatura generale dello Stato ha ricordato che le norme codicistiche dispongono, ora, che il processo viene celebrato "in assenza" quando l'imputato rinuncia espressamente a partecipare o quando vi sono degli elementi da cui desumere che egli abbia avuto conoscenza dell'esistenza del procedimento, mentre, nel vigore delle precedenti norme, l'imputato dichiarato contumace, diversamente da quello dichiarato assente, non manifestava alcuna volontà negativa in ordine alla comparizione e alla presenza in udienza, sicché appariva giustificata sia la previsione di cui all'art. 548, comma 3, cod. proc. pen. - che imponeva di notificargli l'avviso di deposito della sentenza, con il relativo estratto - sia la previsione dell'art. 585, comma 2, lettera *d*), cod. proc. pen., che sanciva, anche per l'imputato contumace, la decorrenza del termine per impugnare solo dal giorno della notificazione dell'avviso di deposito della sentenza, con l'estratto del provvedimento;

che, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la giurisprudenza costituzionale, pur se maturata nel vigore del precedente codice di rito, avrebbe già escluso - con riguardo ai differenti termini allora riconosciuti ad imputato e pubblico ministero per proporre impugnazione - qualsiasi violazione del principio di eguaglianza e dello stesso diritto di difesa, ritenendo che il pubblico ministero è organo di giustizia, preposto, nell'interesse generale alla difesa dell'ordinamento, alla persecuzione dei reati, sicché la diversa disciplina trova giustificazione razionale nella strutturazione stessa dell'organo di accusa, il quale, date le numerose incombenze, «ha evidentemente bisogno di un maggior termine di quanto non occorra all'imputato per decidere intorno al suo personale ed unico interesse» (così sentenza n. 136 del 1971);

che tale principio, a giudizio dell'Avvocatura generale dello Stato, servirebbe a confermare la razionalità della previsione che impone di comunicare al solo procuratore generale presso la corte d'appello l'avviso di deposito della sentenza, con l'estratto del provvedimento, in quanto su tale organo incombe l'onere di deliberare in ordine all'impugnazione dei provvedimenti emessi in udienza da qualsiasi giudice della sua circoscrizione diverso dalla corte d'appello (art. 585, comma 2, lettera *d*), cod. proc. pen.).

Considerato che il Tribunale ordinario di Prato ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 548, comma 3, e 585, comma 2, lettera *d*), del codice di procedura penale, nonché degli artt. 10, comma 5, e 11, comma 1, della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili);

che l'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale deve essere correttamente individuato negli artt. 548, comma 3, e 585, comma 2, lettera *d*), cod. proc. pen., come modificati dagli artt. 10, comma 5, e 11, comma 1, della legge n. 67 del 2014, i quali ultimi si limitano, appunto, ad apportare le censurate modifiche alle indicate norme del codice di procedura penale;

che il giudice *a quo* dubita, in particolare, della legittimità costituzionale dell'omessa previsione - per l'imputato dichiarato assente e a differenza di quanto previsto in passato per il contumace - della notifica dell'estratto della sentenza (*recte*: dell'avviso di deposito con l'estratto della sentenza), a fronte della comunicazione di tali atti contemplata, ora, solo in favore del procuratore generale presso la corte d'appello;

che la rilevanza delle sollevate questioni di costituzionalità è motivata, dal giudice *a quo*, sulla base della circostanza che l'imputato è stato dichiarato assente nel giudizio principale, sicché non potrebbe beneficiare della notifica dell'estratto di sentenza (e dell'avviso di deposito);

che, a giudizio del tribunale rimettente, per la perdurante previsione della comunicazione di tali atti al procuratore generale presso la corte d'appello, sarebbe violato il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto solo sull'imputato dichiarato assente graverebbe l'obbligo di informarsi costantemente «onde non essere pregiudicato nei tempi dell'appello»;

che, sempre secondo il giudice *a quo*, la possibilità per la procura generale presso la corte d'appello di «appellare prima dell'imputato» e l'onere gravante su quest'ultimo di informarsi integrerebbero una violazione del diritto di difesa;

che, a parere del giudice rimettente, per effetto della previsione del novellato art. 585, comma 2, lettera *d*), cod. proc. pen. - secondo cui il termine per proporre impugnazione decorre dal momento della comunicazione dell'avviso di deposito, ma solo per il procuratore generale presso la corte d'appello - all'imputato dichiarato assente spetterebbe un termine «quasi sicuramente inferiore» a quello riconosciuto al procuratore generale presso la corte d'appello;

che, in definitiva, il sistema delineato dalla legge n. 67 del 2014 determinerebbe, secondo il giudice *a quo*, una condizione di disparità fra le parti, rafforzando, in violazione dell'art. 111 Cost., il vantaggio della parte pubblica;



che le questioni così sollevate sono manifestamente inammissibili, per plurime ragioni;

che, in primo luogo, il giudice rimettente non chiarisce i motivi per i quali le norme censurate sarebbero applicabili nel giudizio *a quo*;

che, infatti, tali norme, nel disciplinare adempimenti successivi alla pubblicazione della sentenza, rientrano nel sistema delle impugnazioni, mirando a rendere effettivo l'esercizio del relativo diritto;

che spetta, dunque, al giudice dell'impugnazione valutare gli effetti - sull'esercizio del diritto di impugnare la sentenza (allo stato, peraltro, solo in ipotesi sfavorevole) - della mancata previsione della notifica, all'imputato dichiarato assente, dell'avviso di deposito della sentenza e del relativo estratto;

che il tribunale rimettente, giudice di primo grado, non deve invece fare applicazione delle norme sospettate di incostituzionalità (*ex plurimis*, sentenze n. 76 e n. 36 del 2016; ordinanze n. 92 del 2016 e n. 264 del 2015), conseguendone la manifesta inammissibilità per difetto di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate;

che, in secondo luogo, il tenore testuale dell'ordinanza di rimessione lascia ritenere che essa sia stata pronunciata in una fase processuale in cui la lettura del dispositivo in assenza dell'imputato risultava ancora una mera eventualità;

che, infatti, fino a quando il giudice non abbia già dichiarato chiusa la discussione e si sia ritirato per deliberare, l'imputato può sempre comparire personalmente all'udienza, con conseguente revoca, anche d'ufficio, dell'ordinanza che abbia disposto di procedere in sua assenza, come espressamente prevede il comma 4 dell'art. 420-*bis* cod. proc. pen., novellato dalla legge n. 67 del 2014;

che, pertanto, le questioni di legittimità costituzionale sollevate appaiono meramente eventuali, e irrilevanti in quanto premature (*ex multis*, sentenza n. 60 del 2014; ordinanze n. 161 del 2015, n. 96 del 2014, n. 26 del 2012, n. 176 del 2011, n. 363 e n. 96 del 2010), poiché condizionate alla mancata comparizione in udienza, pur sempre ancora possibile, dell'imputato dichiarato assente;

che, anche sotto questo profilo, le questioni di legittimità costituzionale sollevate devono essere dichiarate manifestamente inammissibili.

Visti gli articoli 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, commi 1 e 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 548, comma 3, e 585, comma 2, lettera d), del codice di procedura penale, come modificati rispettivamente dagli artt. 10, comma 5, e 11, comma 1, della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Prato, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 novembre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

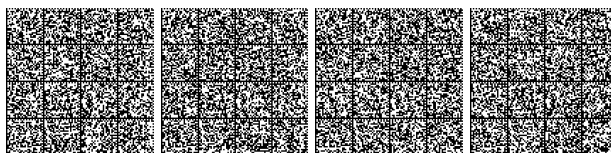
Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 dicembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 68

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 ottobre 2016
(della Provincia autonoma di Bolzano)

Bilancio e contabilità pubblica - Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali - Fondo pluriennale vincolato - Disciplina delle operazioni di indebitamento delle Regioni e degli enti locali - Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali - Concorso delle Regioni e degli enti locali alla sostenibilità e alla riduzione del debito pubblico.

- Legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), artt. 1, comma 1, lett. *b*); 2, comma 1, lett. *c*); 3, comma 1, lett. *a*); e 4, comma 1, lett. *a*) e *b*).

Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano (c.f. e p.i. 00390090215), in persona del suo presidente e legale rappresentante *pro tempore*, Arno Kompatscher, rappresentata e difesa, tanto congiuntamente quanto disgiuntamente, in virtù della procura speciale rep. n. 24526 del 18 ottobre 2016, rogata dal segretario generale della giunta provinciale dott. Eros Magnago, nonché in virtù della deliberazione della giunta provinciale di autorizzazione a stare in giudizio n. 1137 del 18 ottobre 2016, dagli avv.ti Renate von Guggenberg (c.f. VNG RNT 57L45 A952K -pec: renate.guggenberg@pec.prov.bz.it), Stephan Beikircher (c.f. BKR SPH 65 E10 B160H - pec: stephan.beikircher@pec.prov.bz.it), Cristina Bernardi (c. f. BRN CST 64M47 D548L - pec: cristina.bernardi@pec.prov.bz.it) e Laura Fadanelli (c.f. FDN LRA 65H69 A952U - pec: laura.fadanelli@pec.prov.bz.it), di Bolzano, con indirizzo di posta elettronica avvocatura@provincia.bz.it ed indirizzo di posta elettronica certificata anwaltschaft.avvocatura@pec.prov.bz.it e n. fax 0471/412099, e dall'avv. Michele Costa (c.f. CST MHL 38 C30 H501R), di Roma, con indirizzo di posta elettronica costamicheleavv@tin.it e presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via Bassano del Grappa n. 24, elettivamente domiciliata (pec: michelecosta@ordineavvocatiroma.org e n. fax 06/3729467);

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, lettera *b*); 2, comma 1, lettera *c*); 3, comma 1, lettera *a*); e 4, comma 1, lettere *a*) e *b*); della legge 12 agosto 2016, n. 164, recante «Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243; in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali».

FATTO

Nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 201 del 29 agosto 2016 -è stata pubblicata la legge 12 agosto 2016, n. 164.

Tale legge apporta diverse modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante «Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione», in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali:

a) L'articolo 1 modifica l'art. 9 (Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali) di detta legge; in particolare:

con la lettera *a*) del comma 1 viene modificato il comma 1 dell'art. 9, prevedendo che i bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali;

con la lettera *b*) del comma 1, ai fini dell'applicazione del comma 1, nell'art. 9 viene introdotto il comma 1-*bis*, il quale definisce le entrate finali come quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto



dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali come quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio, specificando che per gli anni 2017-2019, con la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, è prevista l'introduzione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, e che a decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali;

con la lettera *c)* del comma 1 viene sostituito il comma 2 dell'art. 9, imponendo agli enti destinatari della norma, qualora in sede di rendiconto di gestione dovessero registrare un valore negativo del saldo, di adottare misure di correzione tali da assicurarne il recupero entro il triennio successivo, in quote costanti; per gli obblighi in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica possono essere previste differenti modalità di recupero;

con la lettera *d)* del comma 1 viene abrogato il comma 3 dell'art. 9, il quale prevedeva che eventuali saldi positivi sono destinati all'estinzione del debito maturato dall'ente, oltre la facoltà di destinare gli stessi anche al finanziamento di spese di investimento;

con la lettera *e)* del comma 1 viene sostituito il comma 4 dell'art. 9, prevedendo che con legge dello Stato sono definiti i premi e le sanzioni da applicare alle regioni, ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione delle disposizioni dell'articolo stesso, nel rispetto dei principi di proporzionalità fra premi e sanzioni, proporzionalità fra sanzioni e violazioni e destinazione dei proventi delle sanzioni a favore dei premi agli enti del medesimo comparto che hanno rispettato i propri obiettivi.

b) L'art. 2 apporta all'art. 10 (Ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali) della legge n. 243/2012 le seguenti modifiche:

la lettera *a)* del comma 1 sostituisce il comma 3, prevedendo che le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 dello stesso articolo e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione;

la lettera *b)* del comma 1 sostituisce il comma 4, prevedendo che le operazioni di indebitamento e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, non soddisfatte da dette intese, sono effettuate sulla base dei patti di solidarietà nazionali, fermo restando il rispetto del saldo del complesso degli enti territoriali;

la lettera *c)* del comma 1 sostituisce il comma 5, prevedendo che i criteri e le modalità di attuazione dell'articolo in questione, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, sono disciplinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata, e che lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere delle commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario da esprimersi entro 15 giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato.

c) La lettera *a)* del comma 1 dell'art. 3 sostituisce il comma 1 dell'art. 11 (Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali), prevedendo che lo Stato, in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, concorre al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, secondo modalità definite con leggi dello Stato, mentre con la lettera *b)* del medesimo comma vengono abrogati i commi 2 e 3 dell'art. 11.

d) L'art. 4 modifica l'art. 12 (Concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico); in particolare:

la lettera *a)* del comma 1 sostituisce il comma 1, prevedendo il concorso delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche, secondo modalità definite con legge dello Stato;

la lettera *b)* del comma 1 sostituisce il comma 2, prevedendo, invece, che gli stessi enti, tenuto conto dell'andamento del ciclo economico, concorrono alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato secondo modalità definite con legge dello Stato;

la lettera *c)* del comma 1 abroga il comma 3 che disciplinava la ripartizione di tale Fondo.

e) Infine, l'art. 5 modifica il comma 7 dell'art. 18 (Funzioni dell'Ufficio), equiparando, ai fini dell'accesso ai dati raccolti per fini statistici, l'Ufficio parlamentare di bilancio, istituito dall'art. 16 della legge n. 243/2012 quale



organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio, agli enti ed uffici facenti parte del Sistema statistico nazionale.

Ora, sia la legge n. 243/2012 che la legge che qui si va ad impugnare sono state emanate ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dall'art. 1 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale», che demanda a una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale, l'attuazione del principio del pareggio di bilancio.

In particolare, con la predetta legge costituzionale n. 1/2012 è stato conferito il valore di principi costituzionali alle regole relative alla copertura finanziaria delle leggi nonché alla sostenibilità del debito pubblico, in modo da garantire comunque l'equilibrio tra le entrate e le spese di bilancio, collocandole tra gli strumenti diretti ad assicurare anche il «buon andamento» della pubblica amministrazione.

Come appena esposto, con tale legge costituzionale è stato innanzitutto sostituito l'art. 81 della Costituzione, relativo all'approvazione del bilancio e del rendiconto consuntivo e all'eventuale esercizio provvisorio del bilancio, innovando la disposizione vigente che prevede l'obbligo per ogni legge che non sia quella di approvazione del bilancio e che importi nuove o maggiori spese di indicare i mezzi per farvi fronte, introducendo in suo luogo la disposizione che prevede l'obbligo per ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri di provvedere ai mezzi per farvi fronte.

L'obbligo di copertura finanziaria delle leggi è stato quindi esteso ad ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri e comporta non soltanto l'indicazione delle risorse ma la contestuale individuazione di quelle effettivamente disponibili; in altri termini è stabilito un generale criterio di invarianza finanziaria.

Inoltre, nell'art. 81 della Costituzione, come sostituito dalla predetta legge costituzionale, è introdotto il nuovo principio che impone di assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio, tenendo conto del ciclo economico, e correlativamente è prevista la possibilità di ricorrere all'indebitamento solamente in considerazione degli effetti del ciclo economico e al verificarsi di eventi eccezionali, comunque previa autorizzazione adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti delle Camere.

Nel nuovo art. 81 della Costituzione, infine, è richiesta la stessa maggioranza per approvare — nel rispetto dei principi definiti con la legge costituzionale n. 1/2012 — un'apposita legge che stabilisca:

a) il contenuto della legge di bilancio;

b) le norme fondamentali ed i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

La riforma costituzionale di cui alla legge costituzionale n. 1/2012 ha innovato parallelamente anche la norma costituzionale volta ad assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.), introducendo lo specifico obbligo per le pubbliche amministrazioni di assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Per gli enti territoriali dotati di autonomia finanziaria il predetto principio è corrispondentemente declinato nell'ambito della norma costituzionale che ne disciplina l'autonomia di entrata e di spesa (art. 119 Cost.).

La novità introdotta riguarda la specificazione che l'autonomia finanziaria è ad essi attribuita nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e che gli enti territoriali concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea; inoltre la portata innovativa concerne anche la necessaria contestuale definizione di piani di ammortamento nonché il rispetto dell'equilibrio di bilancio per il complesso degli enti di ciascuna regione, ferma restando la possibilità di ricorrere all'indebitamento solo per finanziare le spese di investimento.

L'art. 5 di tale legge costituzionale n. 1/2012 disciplina i contenuti peculiari dell'apposita legge prevista dall'art. 81, sesto comma, della Costituzione per il complesso delle pubbliche amministrazioni, come di seguito individuati:

a) le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica;

b) l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni, distinguendo tra quelli dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali;

c) il limite massimo degli scostamenti negativi cumulati di cui alla predetta lettera b) corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione;

d) la definizione delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali (ai sensi dell'articolo 81, secondo comma, della Costituzione) al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico e il superamento del limite massimo di cui alla predetta lettera c) sulla base di un piano di rientro;



e) l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica;

f) l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio;

g) le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui sopra (lettera *d*), anche in deroga all'art. 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di Governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

Lo stesso art. 5 stabilisce altresì più in generale e anche con riferimento alle autonomie territoriali che la predetta legge disciplini:

a) il contenuto della legge di bilancio dello Stato;

b) la facoltà dei comuni, delle province, delle città metropolitane, delle regioni e delle province autonome di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'art. 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'art. 4 della stessa legge costituzionale;

c) le modalità attraverso le quali i comuni, le province, le città metropolitane, le regioni e le province autonome concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

Inoltre, la legge costituzionale n. 1/2012 attribuisce alle Camere la funzione di controllo (da esercitare con le modalità stabilite dai rispettivi regolamenti) sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni; appare correlata alla predetta funzione di controllo, la prevista istituzione di un apposito organismo indipendente presso le Camere.

La legge che ha attuato il sesto comma dell'art. 81 della Costituzione è la legge 24 dicembre 2012, n. 243, come espressamente dichiarato all'art. 1 della medesima, ora modificata dalla qui impugnata legge n. 164/2016 e che, per le autonomie territoriali, interessa la disciplina in materia di equilibrio dei bilanci e di concorso alla sostenibilità del debito pubblico da parte di regioni ed enti locali (contenuta nel Capo IV della legge n. 243/2012).

Senonché, diverse disposizioni di tale ultima legge presentano profili di contrasto con la disciplina statutaria in materia di equilibrio dei bilanci e di concorso alla sostenibilità del debito pubblico da parte della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, oltre a ledere specifiche competenze della Provincia autonoma di Bolzano, finendo a comprimere fortemente l'autonomia, anche finanziaria, concessa alla stessa in forza dello Statuto di autonomia e delle relative norme di attuazione nonché con le leggi costituzionali 18 ottobre 2001, n. 3, e 20 aprile 2012, n. 1, oltre a contrastare con i principi di cui agli articoli 3, 81, 97, 117, commi terzo, quinto e sesto, 119 e 120 della Costituzione, nonché con il principio pattizio/consensualistico e quello della leale collaborazione.

Quindi la Provincia autonoma di Bolzano impugna tali disposizioni per i seguenti motivi di

DIRITTO

Illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, lettera *b*); 2, comma 1, lettera *c*); 3, comma 1, lettera *a*); e 4, comma 1, lettere *a*) e *b*); della legge 12 agosto 2016, n. 164, recante «Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali», per violazione degli articoli 8, 9, 16, 54 n. 2 e n. 5, 79, 80, 81, 83, 84, 103, 104, 107 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), nonché delle correlative norme di attuazione; del titolo VI del medesimo Statuto; degli articoli 117, commi terzo, quinto e sesto, e 119 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; degli articoli 3, 81, 97 e 120 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, dell'art. 136 della Costituzione; dell'art. 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1; delle norme di attuazione allo Statuto di autonomia di cui al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, in particolare articoli 2, 3 e 4; al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, in particolare articoli 16, 17 e 18; al decreto Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 473, in particolare art. 2, nonché al decreto Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526, art. 8; del principio di leale collaborazione e del principio consensualistico/pattizio, anche in relazione all'art. 120 della Costituzione, agli articoli 104 e 107 dello Statuto speciale di autonomia e all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42,



tenuto anche conto dell'Accordo del 15 ottobre 2014, stipulato ai sensi dell'art. 104 dello Statuto speciale di autonomia e recepito con legge 23 dicembre 2014, n. 190.

Prima di analizzare nel dettaglio le singole disposizioni impugnate, va esposto il quadro normativo delle prerogative e competenze della Provincia autonoma di Bolzano che si assumono violate dalle disposizioni qui impugnate.

Con il decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, è stato approvato il testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale di autonomia per il Trentino Alto Adige/Südtirol.

Le materie in cui le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno competenza legislativa propria sono elencate negli articoli 8 e 9 e in tali materie esercitano anche le correlative potestà amministrative (art. 16).

Inoltre, ai sensi dell'art. 54 nn. 2) e 5) dello Statuto di autonomia spetta alla Giunta provinciale la deliberazione dei regolamenti sulle materie che, secondo l'ordinamento vigente, sono devolute alla potestà regolamentare delle Province nonché la vigilanza e la tutela sulle amministrazioni comunali, sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, sui consorzi e sugli altri enti o istituti locali, compresa la facoltà di sospensione e scioglimento dei loro organi in base alla legge, nonché la nomina di commissari in tali casi e quando le amministrazioni non sono in grado per qualsiasi motivo di funzionare.

Tale sistema normativo ed organizzativo, fondato sullo Statuto di autonomia, continua ad operare nonostante la riforma della Costituzione del 2001, dato che la suddetta riforma non restringe la sfera di autonomia già spettante alle Province autonome per Statuto.

Infatti, l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, dispone che le disposizioni in essa contenute si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le sole parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle ad esse già attribuite.

In forza del Titolo VI dello Statuto di autonomia, la Provincia autonoma di Bolzano gode anche di una particolare autonomia in materia finanziaria, sistema rafforzato dalla previsione di un meccanismo peculiare per la modificazione delle disposizioni recate dal medesimo Titolo VI, che ammette l'intervento del legislatore statale con legge ordinaria solo in presenza di una preventiva intesa con la regione e le province autonome, in applicazione dell'art. 104 del medesimo Statuto.

Con l'Accordo di Milano del 2009, la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno concordato con il Governo la modificazione del Titolo VI, secondo la procedura rinforzata (art. 104 St.).

La predetta intesa ha, quindi, portato, ai sensi dell'art. 2, commi da 106 a 126, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2009), ad un nuovo sistema di relazioni finanziarie con lo Stato, anche in attuazione del processo di riforma in senso federalista contenuto nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione). Il comma 106 ricorda espressamente che le disposizioni recate dai commi da 107 a 125 sono approvate ai sensi e per gli effetti del predetto art. 104 dello Statuto.

Successivamente è intervenuto l'accordo del 15 ottobre 2014 (c.d. «Patto di Garanzia»), sempre tra lo Stato, la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano, il quale ha portato ad ulteriori modifiche del Titolo VI dello Statuto di autonomia, sempre secondo la procedura rinforzata prevista dall'art. 104.

Tale ultima intesa, recepita con legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), ha, quindi, ulteriormente rinnovato, ai sensi dell'art. 1, commi da 407 a 413, della medesima legge il sistema di relazioni finanziarie con lo Stato. Anche il comma 406 di tale legge ricorda espressamente che le disposizioni recate dai commi da 407 a 413 sono approvate ai sensi e per gli effetti del predetto art. 104, per cui vanno rispettati i predetti parametri statutari e le relative norme interposte.

In merito codesta ecc.ma Corte, con la sentenza n. 28/2016, ha confermato che le province autonome godono di una particolare autonomia in materia finanziaria, caratterizzata (e rafforzata) da un meccanismo peculiare di modificazione delle relative disposizioni statutarie, che ammette l'intervento del legislatore statale con legge ordinaria solo in presenza di una preventiva intesa con la regione e le province autonome.

Il quadro statutario in materia finanziaria si caratterizza, tra l'altro, per la previsione espressa di una disposizione volta a disciplinare il concorso della regione e delle province autonome al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti, nonché all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

È previsto espressamente 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 Titolo VI dello Statuto di autonomia e che sono la regione e le province autonome a provvedere, per sé e per gli enti del sistema territoriale regionale integrato di rispettiva competenza, alle finalità di coordinamento della



finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando, ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 o 5, nelle materie individuate dallo Statuto, adottando, conseguentemente, autonome misure di razionalizzazione e contenimento della spesa, anche orientate alla riduzione del debito pubblico, idonee ad assicurare il rispetto delle dinamiche della spesa aggregata delle amministrazioni pubbliche del territorio nazionale, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, per cui non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale.

In particolare, l'art. 79 dello Statuto definisce i termini e le modalità del concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti, nonché all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea mediante il sistema territoriale regionale integrato, costituito dalla regione, dalle province e dagli enti locali, dai propri enti e organismi strumentali pubblici e privati e da quelli degli enti locali, dalle aziende sanitarie, dalle università, incluse quelle non statali di cui all'art. 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127, dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e dagli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci ai sensi della legge 24 dicembre 2012, n. 243, con la precisazione che tali misure possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'art. 104 dello stesso Statuto e che fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica (comma 2).

Fermo restando il coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, il comma 3 stabilisce che sono le province a provvedere al coordinamento della finanza pubblica provinciale, nei confronti degli enti del loro territorio facenti parte del sistema territoriale regionale integrato, che, al fine di conseguire gli obiettivi in termini di saldo netto da finanziare previsti in capo alla regione e alle province ai sensi dello stesso articolo, spetta alle province definire i concorsi e gli obblighi nei confronti degli stessi enti di rispettiva competenza, che sono le province a vigilare sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli stessi e che, ai soli fini del monitoraggio dei saldi di finanza pubblica, le stesse comunicano al Ministero dell'economia e delle finanze gli obiettivi fissati e i risultati conseguiti.

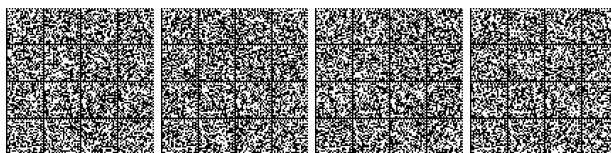
Al comma 4-*bis* è, inoltre, previsto che per ciascuno degli anni dal 2018 al 2022, il contributo della regione e delle province autonome alla finanza pubblica in termini di saldo netto da finanziare, riferito al sistema territoriale regionale integrato, è pari a 905,315 milioni di euro complessivi, dei quali 15,091 milioni di euro sono posti in capo alla Regione. Il contributo delle Province autonome, ferma restando l'imputazione a ciascuna di esse del maggior gettito derivante dall'attuazione dell'art. 13, comma 17, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2001, n. 214, e dell'art. 1, commi 521 e 712, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, è ripartito tra le province stesse sulla base dell'incidenza del prodotto interno lordo del territorio di ciascuna provincia sul prodotto interno lordo regionale. Inoltre, le province e la regione possono concordare l'attribuzione alla regione di una quota del contributo.

Il comma 4-*quater* prevede che a decorrere dall'anno 2016, la regione e le province conseguono il pareggio del bilancio come definito dall'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243. Per gli anni 2016 e 2017 la regione e le province accantonano in termini di cassa e in termini di competenza un importo definito d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze tale da garantire la neutralità finanziaria per i saldi di finanza pubblica. A decorrere dall'anno 2018 ai predetti enti ad autonomia differenziata non si applicano il saldo programmatico di cui al comma 455 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, e le disposizioni in materia di patto di stabilità interno in contrasto con il pareggio di bilancio di cui al primo periodo dello stesso presente comma.

Infine, il comma 4-*sexies* prevede che a decorrere dall'anno 2015, il contributo in termini di saldo netto da finanziare di cui all'Accordo del 15 ottobre 2014 tra il Governo, la regione e le province è versato all'erario con imputazione sul capitolo 3465, art. 1, capo X, del bilancio dello Stato entro il 30 aprile di ciascun anno. In mancanza di tali versamenti all'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 aprile e della relativa comunicazione entro il 30 maggio al Ministero dell'economia e delle finanze, quest'ultimo è autorizzato a trattenere gli importi corrispondenti a valere sulle somme a qualsiasi titolo spettanti alla regione e a ciascuna provincia relativamente alla propria quota di contributo, avvalendosi anche dell'Agenzia delle entrate per le somme introitate per il tramite della Struttura di gestione.

L'art. 80, comma 1, dello Statuto, da ultimo sostituito dall'art. 1, comma 518, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), attribuisce alle province autonome la potestà legislativa primaria in materia di finanza locale, potestà da esercitarsi nel rispetto dell'art. 4 dello stesso Statuto e dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

L'art. 81, comma 2, dello Statuto prevede inoltre che, allo scopo di adeguare le finanze dei comuni al raggiungimento delle finalità ed all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi, le province autonome corrispondono ai comuni



stessi idonei mezzi finanziari da concordare tra il presidente della relativa provincia ed una rappresentanza unitaria dei rispettivi comuni.

Inoltre, l'art. 83 dello Statuto prevede che la regione, le province ed i comuni hanno un proprio bilancio per l'esercizio finanziario e che la regione e le province adeguano la propria normativa alla legislazione dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. E nella normativa di attuazione statutaria alle province autonome è attribuita la potestà di emanare norme in materia di bilanci, di rendiconti, di amministrazione del patrimonio e di contratti delle medesime e degli enti da esse dipendenti (art. 16 decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, recante norme di attuazione in materia di finanza regionale e provinciale).

Dette norme di attuazione contengono anche specifiche disposizioni per quanto attiene l'attribuzione e l'esercizio delle funzioni in materia di finanza locale da parte delle province autonome (articoli 17, 18, e 19).

L'art. 84 dello Statuto detta poi speciali norme sulle leggi di approvazione del bilancio e del rendiconto finanziario.

Inoltre, il regime dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali è dominato dal principio dell'accordo e dal principio di consensualità (cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 82/2007, n. 353/2004, n. 39/1984, n. 98/2000), definito, per quanto riguarda la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano, dagli articoli 103, 104 e 107 dello Statuto di autonomia.

In particolare, per la vicina Provincia autonoma di Trento, codesta ecc.ma Corte ha ribadito il principio consensuale che regola i rapporti finanziari tra lo Stato, la regione e le due province autonome con la sentenza n. 133/2010. E un tanto è stato confermato dalla recentissima sentenza n. 28/2016 di codesta ecc.ma Corte, pronunciata nel giudizio di legittimità costituzionale di una disposizione della legge di stabilità 2014, promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano.

Peraltro, nelle materie attribuite alla competenza delle Province autonome l'art. 2 del decreto legislativo n. 266/1992, decreto attuativo dello Statuto di autonomia, deputato a disciplinare i rapporti tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento, prevede che la legislazione regionale e provinciale deve essere adeguata unicamente ai principi e norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello Statuto di autonomia e recati da atto legislativo dello Stato entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella *Gazzetta Ufficiale* o nel più ampio termine da esso stabilito e che nel frattempo restano applicabili le disposizioni legislative regionali e provinciali preesistenti.

L'art. 3 dello stesso decreto legislativo n. 266/1992 prevede che gli atti di indirizzo e coordinamento emanati dal Governo nei limiti e nei modi previsti dalla legge hanno efficacia anche nel territorio regionale o provinciale, solo se e per quanto lo Statuto di autonomia e le relative norme di attuazione non prescrivono specifici procedimenti per il coordinamento tra funzioni e interessi dello Stato e delle province autonome, e, comunque, che tali atti vincolano le province autonome solo al conseguimento degli obiettivi o risultati in essi stabiliti. A riguardo il comma 3 dello stesso articolo prevede in particolare che la regione o le Province autonome di Trento e di Bolzano, secondo le rispettive competenze, devono essere consultate, a cura della Presidenza del Consiglio dei ministri, su ciascun atto amministrativo di indirizzo e coordinamento per quanto attiene alla compatibilità di esso con lo Statuto di autonomia e con le relative norme di attuazione.

Stabilisce, infine, l'art. 4 del decreto legislativo n. 266/1992 che gli organi statali non possono esercitare funzioni amministrative, anche di vigilanza, al di fuori di quelle ad essi attribuite dallo Statuto speciale e dalle norme di attuazione statutaria.

Delineato così il quadro delle particolari prerogative di cui gode la Provincia autonoma di Bolzano e delle competenze ad essa attribuite, in merito alle singole disposizioni lesive delle stesse si precisa quanto segue:

a) *illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge 12 agosto 2016, n. 164.*

Come già esposto, la lettera *b)* del comma 1 dell'art. 1 della legge n. 164/2016 introduce nell'art. 9 (Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali) della legge 24 dicembre 2012, n. 243, il comma *1-bis*.

Tale norma, nell'ambito delle disposizioni che definiscono l'equilibrio dei bilanci, ai fini dell'applicazione del nuovo obiettivo di saldo non negativo in termini di competenza, identifica le entrate finali come quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali come quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio; inoltre prevede per gli anni 2017-2019, l'introduzione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa con la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, nonché, a decorrere dall'esercizio 2020, l'inclusione del fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali, tra le entrate e le spese finali.



Con riferimento al fondo pluriennale vincolato, la legge di stabilità 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208) ha previsto la considerazione del fondo pluriennale vincolato limitatamente all'anno 2016 (secondo periodo del comma 711 dell'art. 1), con conseguente esclusione per gli anni successivi.

La nuova norma consente invece anche per il triennio 2017-2019 l'inclusione del fondo pluriennale vincolato, subordinandone tuttavia la possibilità alle previsioni della legge di bilancio ed alla sua compatibilità con gli obiettivi di finanza pubblica.

La nuova formulazione non è risolutiva della questione di legittimità costituzionale sollevata da questa Provincia avverso il predetto comma 711 dell'art. 1, della legge di stabilità 2016, pendente innanzi a codesta ecc.ma Corte costituzionale sub R.R. n. 10/2016, in quanto tale norma limita al solo anno 2016 la considerazione nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza del fondo pluriennale vincolato.

Infatti, la legge di stabilità 2016 stabilisce la cessazione dell'applicazione delle norme dell'ordinamento concernenti la disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali a decorrere dall'anno 2016 e innova sostanzialmente l'ordinamento introducendo un obiettivo di saldo non negativo per gli enti territoriali (commi da 707 a 734).

Nei confronti degli enti di cui al comma 1 dell'art. 9 della legge n. 243/2012, che comprendono le regioni, le province autonome ed i comuni, la normativa dispone, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, che essi concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 707 a 734 della legge n. 208/2015, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione. In particolare, nei confronti dei predetti enti prevede che essi devono conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali (come eventualmente modificato ai sensi dei commi 728, 730, 731 e 732 della stessa legge di stabilità) (commi 709 e 710).

Ai fini dell'applicazione della norma che introduce l'obbligo di conseguire un saldo non negativo (comma 710), è stabilito che «le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio» e che, «limitatamente all'anno 2016, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento» (comma 711).

Sul piano tecnico contabile (Conferenza delle Regioni del 3 febbraio 2016), viene evidenziato come l'applicazione della predetta norma, limitata al 2016, comporti che, dal 2017, tali poste di entrata e di spesa non possano essere considerate ai fini del rispetto dell'equilibrio di bilancio.

In particolare si osserva che il fondo pluriennale vincolato, in relazione alla nuova disciplina sull'armonizzazione dei sistemi contabili (decreto legislativo n. 118/2011), rappresenta lo strumento per re-imputare su esercizi successivi spese già impegnate, relativamente alle quali sussiste un'obbligazione giuridicamente perfezionata, ma che giungeranno a scadenza negli esercizi sui quali vengono re-imputate.

Trattandosi di spese già impegnate sull'esercizio in corso o su esercizi precedenti, le stesse risultano finanziariamente coperte con entrate dell'esercizio in cui sono state impegnate.

Proprio per questo, l'operazione di re-imputazione delle spese determina la costituzione di un fondo pluriennale tra le entrate del bilancio (alimentato con le risorse degli anni in cui erano state impegnate le spese) che serve per finanziare le spese negli anni in cui le stesse vengono re-imputate.

La quota del «fondo pluriennale vincolato di entrata», che non serve a coprire spese re-imputate nell'esercizio, ma serve per spese re-imputate negli esercizi successivi, è accantonata in un «fondo pluriennale vincolato di spesa».

Conseguentemente, il fatto che, dal 2017, ai fini degli equilibri di finanza pubblica gli enti territoriali non possano considerare tra le entrate il saldo tra il «fondo pluriennale vincolato di entrata» e il «fondo pluriennale vincolato di spesa», implica che l'ente debba trovare copertura con risorse nuove di competenza alle spese re-imputate sul medesimo esercizio, restando inutilizzabili le risorse accantonate nel fondo pluriennale vincolato.

Sempre in sede tecnica (Conferenza delle Regioni) è stato anche osservato che le risorse del fondo pluriennale vincolato non rappresentano un «avanzo di amministrazione» non utilizzabile ai fini degli equilibri di bilancio di cui all'art. 9 della legge n. 243/2012, in quanto non si tratta di risorse non utilizzate derivanti da economie di spesa o da maggiori accertamenti di entrata.

Si tratta di risorse utilizzate per coprire spese per le quali sussiste in capo all'ente un'obbligazione giuridicamente perfezionata, che giungerà a scadenza in un esercizio successivo.

Ciò implica che l'applicazione di una specifica regola contabile prevista dal decreto legislativo n. 118/2011, va ad incidere significativamente sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali.



L'applicazione della regola in esame determina, per talune realtà territoriali, tra le quali questa Provincia autonoma, un rilevante impatto in termini di investimenti realizzabili, in quanto rende necessario rifinanziare con nuove risorse investimenti che già dispongono della relativa copertura.

Con esplicito riferimento alle Province autonome, la legge di stabilità 2016 disciplina le conseguenze del mancato conseguimento del «saldo non negativo» da parte dei comuni, nell'ambito della norma dettata in generale per le regioni a statuto ordinario e gli enti locali delle medesime, introducendo una disciplina specifica per le Autonomie speciali (Regione siciliana e Regione Sardegna) nonché per quelle che hanno competenza in materia di finanza locale (Regione Valle d'Aosta, Regione Friuli-Venezia Giulia e Province autonome) e disponendo così che le province autonome devono ridurre i trasferimenti correnti ai comuni del rispettivo territorio che non hanno conseguito l'obiettivo di «saldo non negativo», in misura corrispondente allo scostamento registrato (comma 723, lettera *a*), terzo periodo).

In parallelo, con specifico riferimento alle autonomie speciali, è previsto che per gli anni 2016 e 2017 non si applica la disciplina sopra descritta relativa alle conseguenze del mancato conseguimento del saldo (comma 723) e continua a trovare applicazione la disciplina previgente del patto di stabilità interno (recata dai commi 454 e seguenti dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228), come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato (comma 734).

Ugualmente, nell'ambito della norma relativa alla facoltà delle regioni di autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare il rispettivo saldo, la legge di stabilità 2016, con disposizione direttamente precettiva per le province autonome, per gli anni 2016 e 2017 dispone che esse operino la compensazione — in modo da garantire l'obiettivo complessivo a livello regionale — mediante il contestuale miglioramento, di pari importo, del proprio saldo programmatico riguardante il patto di stabilità interno (comma 728, secondo periodo).

Al fine di consentire l'operatività di tale disposizione, con norma espressamente riferita anche alle province autonome, viene stabilito che anche le province autonome devono definire criteri di virtuosità e modalità operative per i comuni del rispettivo territorio e che i predetti comuni devono comunicare alle medesime (entro il 15 aprile ed entro il 15 settembre) gli spazi finanziari di cui necessitano per effettuare esclusivamente impegni in conto capitale ovvero gli spazi finanziari che sono disposti a cedere in conseguenza delle predette comunicazioni.

Si prevede, inoltre, che le province autonome (entro i termini perentori del 30 aprile e del 30 settembre) comunichino ai comuni interessati i saldi obiettivo rideterminati e al Ministero dell'economia e delle finanze, con riferimento a ciascun comune e alla stessa provincia autonoma, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica anche con riferimento alla modifica migliorativa o peggiorativa del saldo prevista per i comuni che rispettivamente cedono o acquisiscono spazi finanziari secondo quanto disposto dal comma 731 (commi 730 e 731).

La disciplina introdotta dalla legge di stabilità 2016 prevede altresì che, per la quota di spazi finanziari non soddisfatta tramite il meccanismo di cui al predetto comma 728, gli enti locali che prevedono di conseguire, nell'anno di riferimento, un differenziale negativo rispetto all'obiettivo di «saldo non negativo» possono richiedere al Ministero dell'economia e delle finanze (entro termine perentorio del 15 giugno) spazi finanziari per impegni di spesa in conto capitale e che, corrispondentemente, gli enti locali che prevedono di conseguire un differenziale positivo possono comunicare al medesimo Ministero (entro il medesimo termine) gli spazi che intendono cedere nell'esercizio in corso. La norma attribuisce al predetto Ministero la funzione di aggiornare (entro il 10 luglio) gli obiettivi degli enti interessati dalla acquisizione e cessione degli spazi finanziari, con riferimento all'anno in corso e al biennio successivo (comma 732).

Nei confronti degli enti di cui al comma 1 dell'art. 9 della legge n. 243/2012 è altresì introdotto l'obbligo di trasmettere al Ministero dell'economia e delle finanze le informazioni riguardanti le risultanze del saldo (di cui al comma 710), per il monitoraggio degli adempimenti in esame (commi da 707 a 734) e per l'acquisizione di elementi informativi utili per la finanza pubblica, al fine di consentire al predetto Ministero di proporre adeguate misure di contenimento della spesa, sentite le Conferenze Stato-regioni e Stato-città, qualora risultino andamenti di spesa degli enti non coerenti con gli impegni finanziari assunti con l'Unione europea (comma 719 e 733).

Il complesso delle norme della legge di stabilità 2016 interferisce in modo evidente con l'assetto dei rapporti finanziari intercorrenti tra le Province autonome e lo Stato, che comprende anche la finanza dei Comuni dei rispettivi territori, come disciplinato nello Statuto di autonomia, anche a seguito del Patto di Garanzia sopra citato e delle conseguenti modificazioni statutarie intervenute, che richiedono una loro valutazione rispetto ai predetti parametri statuari.

Il legislatore statale qualifica le disposizioni dei commi da 707 a 734 come «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione», intendendo con ciò determinare l'applicazione diretta delle disposizioni recate dalla normativa statale, in quanto l'emanazione dei predetti principi nella materia è riservata alla legislazione dello Stato.



Le stesse disposizioni sono dichiaratamente finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica e tale enunciazione di principio pare richiamare implicitamente anche l'art. 120, secondo comma, della Costituzione, che legittima l'intervento statale nell'esercizio del potere sostitutivo quando lo richiede la «tutela dell'unità economica».

Le disposizioni della legge di stabilità 2016 impugnate hanno contenuto immediatamente precettivo, di diretta applicazione, e in parte non sono compatibili con l'ordinamento statutario delle Province autonome, per cui risultano incoerenti, per non dire in contrasto, con la formula di salvaguardia secondo cui sono applicabili «compatibilmente», vanificandola, in quanto nelle parti in cui sono dettate espressamente per le province autonome nonché per gli enti locali (Comuni) del rispettivo territorio non lasciano spazio all'interpretazione e nelle parti in cui sono dettate indirettamente per le province autonome e per gli enti locali del relativo territorio, mediante rinvio all'art. 9 della legge n. 243/2012, senza escluderli espressamente, potrebbero essere applicabili.

Dette norme non sono compatibili con le previsioni statutarie che attribuiscono alle province autonome la potestà legislativa esclusiva, e la corrispondente potestà amministrativa, in materia di finanza locale — che, in quanto tale, è soggetta al limite dei principi costituenti «norme di riforma economico-sociale» e non a quello dei principi delle materie di competenza concorrente — nonché con la funzione attribuita alle medesime dal coordinamento della finanza pubblica provinciale, che comprende la finanza locale (articoli 80, come da ultimo modificato dal comma 518 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, approvato ai sensi dell'art. 104 St., a norma del comma 520 della stessa legge, 81, 16 e 79, in particolare, commi 3 e 4, St.; articoli 17 e 18 decreto legislativo n. 268/1992).

Sono queste le motivazioni che avevano reso necessario impugnare la norma generale di cui al comma 709 dell'art. 1 della legge di stabilità 2016 che prescrive anche alle province autonome il rispetto di tutte le disposizioni contenute nei commi da 707 a 734 della stessa legge, anziché solamente dei principi desumibili dai predetti commi, e le disposizioni che si riferiscono espressamente alle province autonome (comma 723, lettera a), terzo periodo e comma 730) nonché il comma 711, secondo periodo, il quale limita al solo anno 2016 la considerazione nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza il fondo pluriennale vincolato.

Tenuto conto dei motivi d'impugnazione riferiti alla legge di stabilità 2016, va osservato che il fondo pluriennale vincolato è una posta di bilancio introdotta dalla nuova disciplina in materia di armonizzazione dei sistemi contabili di cui al decreto legislativo n. 118/2011, che dal 2016 trova applicazione anche per questa provincia; il predetto fondo pluriennale vincolato rappresenta lo strumento per reimputare su esercizi successivi spese già impegnate, relativamente alle quali sussiste un'obbligazione giuridicamente perfezionata, e quindi un vincolo ad effettuare i relativi pagamenti i quali, tuttavia, giungeranno a scadenza negli esercizi sui quali vengono reimputate le spese. Trattandosi di spese già impegnate su esercizi precedenti, esse risultano finanziariamente già coperte con entrate di tali esercizi, tenuto conto del fatto che il bilancio di questa Provincia è sempre stato approvato in equilibrio.

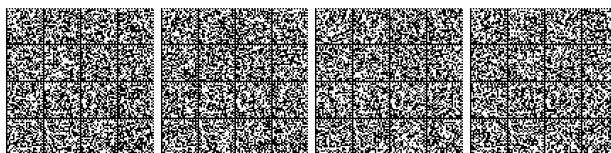
L'introduzione di possibili limitazioni all'utilizzo del fondo pluriennale vincolato, imposte con la legge di bilancio per il periodo 2017-2019 (secondo periodo del comma 1-bis dell'art. 9 legge n. 243/2012, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera b), legge n. 146/2016), nonché la possibilità, dal 2020, di iscrivere il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa solo per la parte finanziata da entrate finali (terzo periodo del comma 1-bis), si sostanzia nella limitazione o nella impossibilità a decorrere dal 2017, di utilizzare fondi già destinati negli esercizi precedenti al finanziamento di spese oggetto di riprogrammazione, con conseguente necessità di utilizzare a loro copertura nuove entrate dell'anno sul quale vengono riprogrammate le spese, che diversamente avrebbero potuto essere altrimenti impiegate per nuovi interventi.

È, quindi, evidente che attraverso un meccanismo contabile si sostanzia una violazione dei principi di autonomia finanziaria e di bilancio contenuti nel Titolo VI dello Statuto di autonomia, ed in particolare del principio di autonomia finanziaria dal lato della spesa.

Questo principio, espressamente enunciato dall'art. 119, primo comma, della Costituzione, è implicito nello Statuto di autonomia, dal momento che le risorse di cui agli articoli 69 ss. dello Statuto sono assegnate alle province autonome, senza vincolo di destinazione, per far fronte alle funzioni alla stessa attribuite, e in cui le limitazioni possibili sono esaustivamente disciplinate all'art. 79 dello Statuto.

Inoltre, sono violati i principi che riconoscono, nell'ambito del titolo VI dello Statuto di autonomia, una particolare autonomia di bilancio (articoli 83 e 84 St.) e la normativa di attuazione statutaria che attribuisce alle province autonome la potestà di emanare norme in materia di bilanci, di rendiconti, di amministrazione del patrimonio e di contratti, (art. 16 decreto legislativo n. 268/1992).

Per quanto attiene inoltre al rapporto tra la Provincia autonoma di Bolzano e gli enti locali, la nuova previsione statale incide anche sulla potestà legislativa esclusiva e sulla corrispondente potestà amministrativa, in materia di finanza locale, nonché interferisce con la funzione attribuita alla medesima di coordinamento della finanza pubblica provinciale, che comprende la finanza locale (art. 80 St., come da ultimo modificato dal comma 518 dell'art. 1 della



legge n. 147/2013, approvato ai sensi dell'art. 104 St., a norma del comma 520 della stessa legge; art. 81 St.; art. 16 St.; articoli 17 e 18 decreto legislativo n. 268/1992; art. 79 St., in particolare commi 3 e 4).

Peraltro, la legge rinforzata contiene una previsione che rinvia ad una successiva legge ordinaria (legge di bilancio per gli anni dal 2017 al 2019), che in quanto tale non richiede una maggioranza qualificata per essere approvata, la considerazione ai fini dell'equilibrio di bilancio del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, in violazione dell'articolo 81 della Costituzione e della legge costituzionale n. 1/2012.

Risulta altresì violato il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, comma secondo, Costituzione, in quanto risulta così preclusa la realizzazione dei programmi di investimento per la cui realizzazione i fondi sono accantonati nel fondo vincolato di entrata.

b) *Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge 12 agosto 2016, n. 164.*

La lettera c) del comma 1 dell'art. 2 della legge n. 164/2016 sostituisce il comma 5 dell'art. 10 (Ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali) della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

Tale disposizione prevede che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata, sono disciplinati i criteri e le modalità di attuazione del ricorso all'indebitamento delle regioni e degli enti locali, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome; per gli aspetti procedurali la stessa disposizione dispone che sia acquisito il parere delle commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario, da esprimere entro 15 giorni dalla trasmissione alle Camere dello schema di decreto, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato.

La norma previgente era stata dichiarata illegittima da codesta ecc.ma Corte costituzionale, su ricorso della Provincia autonoma di Trento nella parte in cui non prevedeva la parola «tecnica», dopo le parole «criteri e modalità di attuazione» e prima delle parole «del presente articolo» (sentenza n. 88 del 2014).

La nuova disciplina che prevede il coinvolgimento della Conferenza unificata per l'espressione dell'intesa, in luogo di quello della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, introduce quale oggetto del decreto anche la disciplina delle modalità attuative del potere sostitutivo statale e torna a sopprimere la precisazione del carattere tecnico della normativa attuativa.

Quindi, tenuto conto dell'appena citata sentenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale, si devono considerare i nuovi commi 3 e 4 dell'art. 10, come sostituiti dalla qui impugnata legge n. 164/2016, al fine di verificare se la disciplina delle modalità attuative di tali disposizioni abbia carattere tecnico o sia espressione di un potere discrezionale.

Il nuovo comma 3 stabilisce che «le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di cui all'art. 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione».

Essendo stato soppresso il secondo periodo del medesimo comma, ricondotto dalla sentenza n. 88/2014 alla materia del coordinamento informativo e statistico di competenza esclusiva dello Stato, si deve presumere che al decreto attuativo sia ora riconosciuto un compito attuativo più ampio, di carattere discrezionale, in relazione alle modalità di conclusione delle intese regionali e di limiti del ricorso all'indebitamento.

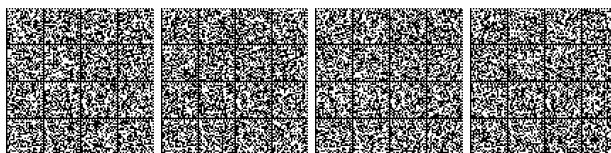
Il nuovo comma 4, invece, prevede che «le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, non soddisfatte dalle intese di cui al comma 3, sono effettuate sulla base dei patti di solidarietà nazionali. Resta fermo il rispetto del saldo di cui all'art. 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali».

Non è invece riprodotto quanto previsto nel previgente comma 4, in relazione al quale era stata resa la pronuncia della Corte, a termini del quale «Qualora, in sede di rendiconto, non sia rispettato l'equilibrio di cui al comma 3, primo periodo, il saldo negativo concorre alla determinazione dell'equilibrio della gestione di cassa finale dell'anno successivo del complesso degli enti della regione interessata, compresa la medesima regione, ed è ripartito tra gli enti che non hanno rispettato il saldo previsto».

Tuttavia, l'ipotesi considerata dal precedente comma 4 in astratto esiste ancora e quindi potrà essere oggetto del generale potere attuativo attribuito al decreto.

Quindi, alla luce delle modifiche operate dalla qui impugnata legge ai precedenti commi 3 e 4 dell'art. 10 della legge n. 243/2012 appare chiaro che al decreto viene affidato un potere attuativo più ampio, di carattere discrezionale, in relazione alle modalità di conclusione delle intese regionali e di limiti del ricorso all'indebitamento.

Inoltre, in relazione alla Provincia autonoma di Bolzano, non sembra chiaro tra quali enti dovrebbero essere stipulati i patti di solidarietà nazionali, destinati a soddisfare operazioni non soddisfatte dalle intese in ambito provinciale, e che cosa dovrebbero contenere.



Ne consegue che il comma 5 dell'art. 10 della legge n. 243/2012, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 164/2016, benché preveda un'intesa in sede di Conferenza unificata, che presuppone il riconoscimento di ambiti di competenza regionale, appare nondimeno viziato, in modo analogo alla precedente norma già dichiarata illegittima, in quanto non limita alla mera attuazione tecnica la portata dispositiva del decreto, ma anzi la estende anche alla definizione delle modalità di attuazione del potere sostitutivo statale, in caso di inerzia o di ritardo delle regioni e delle province autonome.

In particolare, la norma in questione non soddisfa la previsione contenuta nella legge costituzionale n. 1/2012 (art. 5, comma 2, lettera b), che demanda ad una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, la definizione della «facoltà dei comuni, delle province, delle città metropolitane, delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione»;

È evidente che, alla luce di questa disposizione, è esclusa la possibilità di un intervento normativo statale con fonte secondaria di natura regolamentare, se non per meri contenuti tecnici, con violazione anche del giudicato costituzionale (art. 136 Cost.), in quanto ripristina sostanzialmente una norma di legge già dichiarata illegittima, come risulta essere altrettanto evidente che la legge rinforzata prevista dalla legge costituzionale n. 1/2012 non può delegare al decreto attuativo, in quanto non può autorizzare altra fonte, in contraddizione con le regole di base del rapporto tra fonti normative statali e fonti normative locali e con la gerarchia delle fonti.

Pertanto, il decreto previsto dalla norma in commento contempla un atto sostanzialmente normativo in ambiti di competenza regionale in violazione dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione (in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e con l'art. 54, n. 2), dello Statuto di autonomia.

La Provincia autonoma di Bolzano è infatti dotata di autonomia finanziaria ai sensi del Titolo VI dello Statuto speciale di autonomia. E per quanto attiene gli enti locali del territorio regionale alle Province autonome sono attribuiti la potestà legislativa esclusiva in materia di finanza locale ai sensi degli articoli 80 e 81 dello Statuto di autonomia, nonché il potere di provvedere a definire le modalità di ricorso all'indebitamento degli enti locali.

Tra le funzioni attribuite a questa Provincia rileva altresì quella di coordinamento della finanza pubblica provinciale, che comprende anche la finanza locale, e i correlativi provvedimenti di controllo (art. 80 St., come modificato dal comma 518 dell'art. 1 della legge n. 147/2013, approvato ai sensi dell'art. 104 St., a norma del comma 520 della stessa legge; art. 81 St.; art. 16 St.; articoli 17 e 18 decreto legislativo n. 268/1992; art. 79 St., in particolare commi 3 e 4; art. 54, n. 5), St. e art. 2 decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 473).

Inoltre, sono specificamente violate dalla delega ad atto normativo secondario anche le previsioni degli articoli 2 e 4 del decreto legislativo n. 266/1992, che rendono vincolanti per la Provincia autonoma di Bolzano — ai fini dell'adeguamento della legislazione — solo le disposizioni di legge e non quelle di fonti secondarie e che escludono l'esercizio di funzioni amministrative statali in materie di competenza provinciale.

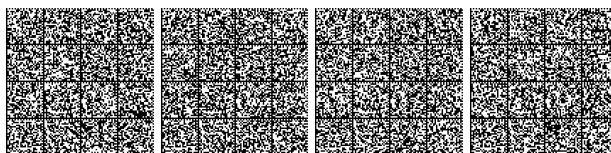
E qualora il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri si dovesse intendere come atto di indirizzo e di coordinamento, nella parte in cui non prevede un diretto coinvolgimento della Provincia, ma solo quello della Conferenza unificata, si porrebbe in violazione dell'art. 3 dello stesso decreto legislativo n. 266/1992, che richiede la consultazione della Provincia su ciascun atto del Governo per quanto attiene alla compatibilità di esso con lo Statuto speciale di autonomia e le relative norme di attuazione.

Va poi considerato che la nuova disposizione del comma 5 dell'art. 10 legge n. 243/2012, come sostituito dalla lettera c) del comma 1 dell'art. 2 legge n. 164/2016, demanda al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri anche la definizione delle «modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano».

Così facendo la disposizione affida al decreto un profilo, anch'esso evidentemente sottratto a qualunque normativa derivante dal potere esecutivo, come espressamente stabilito dall'art. 120, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione, nonché dall'art. 117, quinto comma, della Costituzione, ledendo ingiustificatamente l'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria della Provincia.

Una simile previsione non può essere giustificata né in forza della legge costituzionale n. 1/2012 né in forza della normativa di attuazione statutaria che contiene una specifica disciplina per quanto riguarda l'esercizio del potere sostitutivo statale in relazione all'adempimento di obblighi comunitari (art. 8 decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526), i quali comprendono anche quelli relativi all'equilibrio di bilancio e all'indebitamento.

Di fatto tale norma sulle «modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato», nella veste di «modalità attuative», introduce un potere sostitutivo che non fa riferimento ad alcuno dei presupposti costituzionali che lo giustificano, in



violazione dell'art. 120 della Costituzione, anche in relazione all'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della ragionevolezza e del divieto di arbitrarietà e della certezza del diritto.

Non essendo la norma giustificata da alcuna disposizione, la delega ad atto secondario viola altresì le disposizioni statutarie che definiscono i limiti della potestà legislativa provinciale (articoli 8 e 9 in relazione agli articoli 4 e 5 dello Statuto), tra i quali non rientra la soggezione al potere regolamentare dello Stato, nonché l'art. 16 dello Statuto con riferimento all'autonomia amministrativa della Provincia autonoma di Bolzano, in relazione alle materie dell'organizzazione, del bilancio, dell'esercizio dell'autonomia finanziaria di cui al Titolo VI dello Statuto di autonomia, anche con riferimento alla finanza locale.

In particolare, per quanto attiene gli enti locali del territorio regionale, alle province autonome sono attribuiti la potestà legislativa esclusiva in materia di finanza locale nonché il potere di provvedere a definire le modalità di ricorso all'indebitamento degli enti locali.

Inoltre, tra le funzioni attribuite alla Provincia autonoma di Bolzano rileva anche quella di coordinamento della finanza pubblica provinciale, che peraltro comprende anche la finanza locale, e i correlativi provvedimenti di controllo (articoli 80, 81 e 16 St.; articoli 17 e 18 decreto legislativo n. 268/1992; art. 79 St., in particolare commi 3 e 4; art. 54, n. 5), St. e art. 2 decreto del Presidente della Repubblica n. 472/1975).

Ma quand'anche la disposizione fosse considerata quale principio di coordinamento della finanza pubblica, risulterebbe violato l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, il quale impone che tali principi siano espressi con norme di legge, nonché l'art. 117, sesto comma, della Costituzione (in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001), che limita il potere regolamentare alle materie di competenza statale esclusiva e attribuisce corrispondentemente alle regioni il potere regolamentare nelle materie in cui esse hanno potestà legislativa.

c) Illegittimità costituzionale degli articoli 3 e 4 della legge 12 agosto 2016, n. 164.

Gli articoli 3 e 4 della qui impugnata legge n. 164/2016 modificano rispettivamente l'art. 11 (Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali) e l'art. 12 (Concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico) della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

Nell'ambito della disciplina di attuazione delle nuove norme costituzionali relative al concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, la legge rinforzata, come da ultimo modificata, rinvia ad una legge ordinaria la definizione delle modalità secondo le quali lo Stato concorre al finanziamento predetto (art. 3), mentre in merito al concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità nonché alla riduzione del debito pubblico è affidato sempre ad una legge ordinaria il compito di definire le modalità del concorso degli enti territoriali predetti alla sostenibilità del debito pubblico complessivo e le modalità del concorso alla riduzione del predetto debito attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (art. 4).

È evidente che queste previsioni di rinvio ad una legge ordinaria contrastano con le previsioni dell'art. 5 della legge costituzionale n. 1/2012, che riservano alla legge rinforzata, approvata a maggioranza assoluta, la disciplina delle modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di Governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali (comma 1, lettera g), nonché la disciplina delle modalità attraverso le quali i comuni, le province, le città metropolitane, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni (comma 2, lettera c).

In merito rileva anche il fatto che le nuove norme si limitano a riprodurre quanto già previsto dalla legge costituzionale senza declinare le norme di principio alle quali la legge ordinaria dovrebbe dare attuazione (art. 3, comma 1, lettera a), che sostituisce il comma 1 dell'art. 11; art. 4, comma 1, lettere a) e b), che sostituisce i commi 1 e 2 dell'art. 12).

Peraltro, la violazione della legge costituzionale n. 1/2012 che non attiene al riparto delle competenze tra lo Stato e le regioni, comporta una ricaduta anche sull'autonomia finanziaria delle province autonome così come disciplinata dal Titolo VI dello Statuto di autonomia, che per garantire i livelli essenziali nelle proprie materie provvedono autonomamente senza oneri a carico del bilancio statale, avendo abolito tra l'altro anche la partecipazione a fondi statali ripartiti tra le regioni (art. 2, commi da 106 a 125, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, approvata sulla base di intesa raggiunta ai sensi dell'art. 104 St., ed in particolare comma 109) e per assicurare il concorso alla sostenibilità del debito pubblico hanno provveduto nell'ambito della determinazione di un contributo finanziario di carattere esaustivo, anche per quanto riguarda gli oneri del debito pubblico (art. 1, commi da 406 a 413, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, approvata sulla base di intesa raggiunta ai sensi dell'art. 104 St., ed in particolare comma 410), e di cui all'art. 79, commi 4 -4-septies, dello Statuto di autonomia.



È, quindi, evidente che le norme di cui agli articoli 1, comma 1, lettera b); 2, comma 1, lettera c); art. 3, comma 1, lettera a); e 4, comma 1, lettere a) e b); della legge 12 agosto 2016, n. 164, sono lesive delle speciali prerogative riconosciute alla Provincia autonoma di Bolzano e, per-tanto, violano gli articoli 8, 9, 16, 54, n. 2) e n. 5), 79, 80, 81, 83, 84, 103, 104, 107 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), e le correlative norme di attuazione, il Titolo VI dello stesso Statuto, gli articoli 3, 81, 97, 117, commi terzo, quinto e sesto, 119 e 120 della Costituzione, anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, l'art. 136 della Costituzione, l'art. 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, le norme di attuazione allo Statuto di autonomia di cui al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, in particolare articoli 2, 3 e 4; al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, in particolare articoli 16, 17 e 1:8; al decreto Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 473, in particolare art. 2, nonché al decreto Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526, art. 8, il principio di leale collaborazione e il principio consensualistico/pattizio, anche in relazione all'articolo 120 della Costituzione, agli articoli 104 e 107 dello Statuto di autonomia e l'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

P.Q.M.

La Provincia autonoma di Bolzano, come in epigrafe rappresentata e difesa, chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, lettera b); 2, comma 1, lettera c); 3, comma 1, lettera a); e 4, comma 1, lettere a) e b); della legge 12 agosto 2016, n. 164, recante «Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali».

Si depositano con il presente atto:

- 1) autorizzazione a stare in giudizio (deliberazione della giunta provinciale di Bolzano n. 1137 del 18 ottobre 2016);
- 2) procura speciale rep. n. 24526 dd. 18 ottobre 2016;
- 3) deliberazione del Consiglio provinciale di Bolzano n. 13/2016 del 25 ottobre 2016, di ratifica della deliberazione della Giunta provinciale di Bolzano n. 1137/2016.

Bolzano-Roma, 26 ottobre 2016

Avv.ti VON GUGGENBERG - BEIKIRCHER - BERNARDI - FADANELLI - COSTA

16C00325

n. 69

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 novembre 2016
(della Provincia autonoma di Trento)*

Bilancio e contabilità pubblica - Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali - Fondo pluriennale vincolato - Disciplina delle operazioni di indebitamento delle Regioni e degli enti locali - Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali - Concorso delle Regioni e degli enti locali alla sostenibilità e alla riduzione del debito pubblico.

- Legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), artt. 1, comma 1, lett. b); 2, comma 1, lett. c); 3, comma 1, lett. a); e 4, comma 1, lett. a) e b).

Ricorso della Provincia autonoma di Trento (codice fiscale n. 00337460224), in persona del Presidente della Giunta provinciale *pro tempore* dott. Ugo Rossi, autorizzato con deliberazione della Giunta provinciale del 18 ottobre 2016, n. 1813 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale del 20 ottobre 2016 dall'Ufficiale rogante dott. Guido Baldessarelli, n. 44283 di racc., n. 28305 di rep. (doc. 2), dall'avv. prof. Giandomenico Falcon (codice fiscale FLCGDM45C06L736E) di Padova e dall'avv. Luigi Manzi (codice fiscale MNZLGU34E15H501Y) di Roma, con domicilio eletto presso quest'ultimo in via Confalonieri, n. 5, Roma, contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, per la dichiarazione di illegittimità costi-



tuzionale degli articoli 1, comma 1, lettera *b*); 2, comma 1, lettera *c*); 3, comma 1, lettera *a*); 4, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge 12 agosto 2016, n. 164, recante «Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 29 agosto 2016, n. 201;

per violazione:

degli articoli 8; 9; 16; 54, n. 2) e n. 5); 79; 80; 81; 83; 84; 103, 104, 107, del decreto Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale);

del titolo VI del decreto Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670;

degli articoli 117, commi terzo, quinto, e sesto, e 119 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

degli articoli 3, 81, 97 e 120 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; art. 136 della Costituzione;

dell'art. 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1;

delle norme di attuazione statutaria di cui al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, in particolare degli articoli 2, 3 e 4; al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, ed in

particolare degli articoli 16, 17 e 18; al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 473, in particolare dell'art. 2; al decreto Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526, art. 8;

del principio di leale collaborazione anche in relazione all'art. 120 della Costituzione;

del principio consensualistico (articoli 104 e 107 dello Statuto speciale), anche con riferimento all'accordo con il Governo sottoscritto il 15 ottobre 2014, approvato ai sensi dell'art. 104 dello Statuto speciale;

dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009.

FATTO

Nella *Gazzetta Ufficiale* del 29 agosto 2016 è stata pubblicata il 12 agosto 2016, n. 164, recante «Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali».

Tale legge, approvata nel testo finale a maggioranza assoluta, interviene sulla legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante «Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione», cioè sulla legge rinforzata prevista dall'art. 81, sesto comma, Cost.

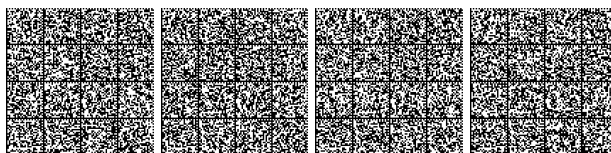
La novella incide sugli articoli da 9 a 12 del Capo IV, dedicato allo «Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico» (solo una disposizione della legge n. 164 del 2016 - l'art. 5 - interviene su norme che non coinvolgono Regioni e Province autonome ed enti locali, andando a modificare l'art. 18 della legge n. 243 del 2012, relativo all'Ufficio parlamentare di bilancio).

Per quanto qui interessa, l'art. 1, comma 1, della legge n. 164 del 2015 modifica l'art. 9 della legge n. 243 del 2012.

Dopo avere alla lett. *a*) ridefinito il concetto base di «bilancio in equilibrio» - individuandolo come bilancio che presenta un «saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012» (e modificando così l'art. 9, comma 1, della legge n. 243) - l'articolo, con la lettera *b*), introduce un nuovo comma 1-*bis* nel predetto art. 9. Tale disposizione precisa che ai fini della applicazione della precedente definizione le entrate finali sono quelle «ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio»; aggiunge poi che «per gli anni 2017-2019, con la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, è prevista l'introduzione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa» e che «a decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali».

L'art. 2 della legge n. 164 del 2016 modifica l'art. 10 della legge n. 243 del 2012, che regola il ricorso all'indebitamento da parte degli enti territoriali e sostituisce i commi 3, 4, 5 di tale disposizioni.

In particolare, il nuovo comma 5, introdotto dall'art. 2, comma 1, lett. *c*) della legge n. 164 del 2016, stabilisce che «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere delle commissioni parlamentari competenti per i profili



di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro quindici giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato».

L'art. 3 della legge impugnata novella l'art. 11, comma 1, della legge n. 243 del 2012, stabilendo che «fermo restando quanto previsto dall'art. 9, comma 5, e dall'art. 12, comma 1, lo Stato, in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, concorre al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, secondo modalità definite con leggi dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge», ed abroga i commi 2 e 3 dello stesso art. 11.

Infine - per quanto qui di interesse - l'art. 4, comma 1, lett. a) e b) sostituisce i primi due commi, ed abroga il terzo comma, dell'art. 12 della legge n. 243 del 2012.

L'art. 12, comma 1, come novellato dispone ora che «le regioni, i comuni, le province, le città metropolitane e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche, secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge».

Il nuovo comma 2 stabilisce che «fermo restando quanto previsto dall'art. 9, comma 5, gli enti di cui al comma 1, tenuto conto dell'andamento del ciclo economico, concorrono alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge».

La Provincia autonoma di Trento ritiene che le disposizioni sopra descritte, contenute negli articoli 1, 2, 3 e 4 della legge n. 164 del 2016 siano costituzionalmente illegittime e lesive dell'autonomia costituzionale della Provincia sotto i seguenti profili e per i seguenti motivi di

DIRITTO

I. Illegittimità costituzionale del comma 1-bis dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012, introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. b), della legge n. 164 del 2016.

La Provincia autonoma di Trento impugna anzitutto il comma 1-bis dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012, introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. b), della legge n. 164 del 2016.

Esso dispone nei termini che seguono:

«Ai fini dell'applicazione del comma 1 [vale a dire della definizione del bilancio in equilibrio, che si considera tale quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dell'art. 10], le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. Per gli anni 2017-2019, con la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, è prevista l'introduzione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa. A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali».

La Provincia autonoma censura esclusivamente il secondo e terzo periodo della disposizione, nella parte in cui pongono limiti temporali, procedurali e materiali per l'utilizzo del fondo pluriennale di bilancio. Sono queste limitazioni ad essere specificamente oggetto di contestazione.

Giova rammentare che il fondo pluriennale vincolato è una posta di bilancio che è stata introdotta in esecuzione dei principi statali di armonizzazione dei bilanci pubblici dettati dal decreto legislativo n. 118 del 2011.

Tale fondo è costituito da risorse già accertate e già impegnate in esercizi precedenti, ma destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente che diventeranno esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata. Il fondo pluriennale vincolato rappresenta dunque un saldo finanziario a garanzia della copertura di spese imputate ad esercizi successivi a quello in corso e configura lo strumento tecnico per ricollocare su tali esercizi spese già impegnate, relativamente alle quali sussiste un'obbligazione giuridicamente perfezionata (e quindi un vincolo ad effettuare i relativi pagamenti) i quali, tuttavia, giungeranno a scadenza negli esercizi sui quali vengono reimputate le spese. Tale reimputazione risulta obbligatoria ai sensi del decreto legislativo n. 118 del 2011.

Trattandosi di spese già impegnate su esercizi precedenti, esse risultano finanziariamente già coperte con entrate di tali esercizi, tenuto conto del fatto che il bilancio della Provincia autonoma è sempre stato approvato in equilibrio. Proprio per questo, le regole dell'armonizzazione prevedono che l'operazione di reimputazione delle spese sia accom-



pagnata dalla reimputazione delle relative entrate sui medesimi esercizi finanziari attraverso il fondo pluriennale, alimentato con le risorse degli anni in cui erano state impegnate le spese.

Con riferimento al fondo pluriennale vincolato, la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) ne aveva previsto la considerazione limitatamente all'anno 2016 (secondo periodo art. 1, comma 711, secondo periodo), con conseguente esclusione per gli anni successivi.

Tale esclusione era stata contestata dalla Provincia autonoma con il ricorso avanti a codesta Ecc.ma Corte costituzionale iscritto al numero 20/2016 R.G.

La nuova norma consente ora anche per il triennio 2017 - 2019 l'inclusione del fondo pluriennale vincolato ai fini dell'equilibrio di bilancio, subordinando però questa eventualità a successive previsioni della legge di bilancio, e dunque ad una decisione unilaterale dello Stato, e comunque alla sua compatibilità con gli obiettivi di finanza pubblica. A partire dall'esercizio 2020, la norma impugnata consente l'inclusione di tale fondo tra le entrate e le spese finali a decorrere dall'esercizio 2020, ma solo nella parte in cui il fondo è finanziato con le entrate finali.

Tali limitazioni si traducono nel condizionamento della possibilità di utilizzare i fondi già destinati negli esercizi precedenti al finanziamento delle spese già programmate, e ciò determina la necessità che per la copertura di tali spese debbano essere utilizzate nuove entrate dell'anno sul quale vengono sostenute le spese, nuove entrate che diversamente avrebbero potuto essere impiegate per nuovi interventi.

Le limitazioni di questo meccanismo a partire dal 2017 - che, si noti bene, è stato introdotto in esecuzione di norme di armonizzazione statali (decreto legislativo n. 118 del 2011) - determinano un congelamento delle risorse pur disponibili, la cui utilizzazione era già stata programmata, al di fuori delle limitazioni imposte dalla regola del saldo non negativo di cui all'art. 9 della legge n. 243 del 2012.

Tale previsione comporta, in primo luogo, una limitazione della autonomia finanziaria della Provincia autonoma sul versante della spesa. Tale principio è immanente nello statuto di autonomia, dal momento che le risorse di cui agli articoli 70 ss. dello statuto sono assegnate alle Province autonome per far fronte alle funzioni loro assegnate e le limitazioni possibili sono esaustivamente disciplinate all'art. 79. In ogni caso, l'autonomia sul versante della spesa è espressamente enunciato dall'art. 119, primo comma, Cost., disposizione che è qui invocata in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, se più favorevole.

La norma non può essere giustificata dalle esigenze dell'equilibrio di bilancio.

Infatti, per quanto il medesimo art. 119, primo comma, Cost. faccia salvo «il rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci» e impegni le Regioni a concorrere «ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea», trattasi di valori che non sono messi a rischio dall'utilizzo delle proprie risorse programmate per spese pluriennali.

Anzi, è proprio la previsione di un ostacolo per la Provincia nell'utilizzare un fondo appositamente programmato per spese già impegnate e che diventeranno esigibili negli esercizi successivi, a determinare un rischio per l'equilibrio del bilancio, giacché tale ostacolo comporta la necessità di trovare aliunde una copertura per tali spese, che corrispondono ad obbligazioni giuridicamente vincolanti già assunte.

Sotto tale profilo risulta poi violato il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui art. 97, comma secondo, Cost., in quanto risulta così preclusa la realizzazione dei programmi di investimento per la cui realizzazione i fondi sono accantonati nel fondo vincolato di entrata - nella misura in cui non dovesse risultare agevole rinvenire, anno per anno, l'idonea (nuova) copertura per le obbligazioni già assunte. Unitamente, risulta violato anche il principio di ragionevolezza, fondato sull'art. 3, comma primo, Cost.: non si intende, infatti, come la Provincia - che pure dispone delle risorse necessarie al finanziamento di un investimento pluriennale - possa avere la certezza di poterlo onorare negli anni successivi, se non può contare sulle somme appositamente accantonate. Né, in tal caso, come si possa sensatamente immaginare che la Provincia possa in definitiva essere indotta *ex lege* a rendersi inadempiente a fronte di obbligazioni legittimamente assunte e (originariamente) dotate di piena copertura finanziaria.

Palese è la ridondanza di tale violazione sull'esercizio di competenze costituzionalmente riservate alla Provincia. Si richiamano, a titolo di esempio, le funzioni legislative ed amministrative che normalmente richiedono l'adozione di programmi di spesa, quali: *a*) tra le competenze primarie (art. 8, nn. 10, 17, 19, 25, 26, 27, 28 e art. 16, o se più favorevoli le analoghe competenze residuali ex art. 117, quarto comma, Cost., in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001), l'edilizia pubblica; la viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciali; l'assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali; l'assistenza e beneficenza pubblica; la scuola materna e l'assistenza scolastica; l'edilizia scolastica; *b*) per le competenze legislative concorrenti, l'igiene e sanità (o, se più favorevole, la tutela della salute ex articoli 117, terzo comma, Cost., combinato con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001).



Ad avviso della Provincia tali limitazioni alla computabilità del fondo pluriennale vincolato rimarrebbero incostituzionali anche nell'ipotesi che esse dovessero ritenersi funzionali e strumentali alla sostenibilità del debito pubblico: ciò sia sulla base dei parametri costituzionali generali, sia in ragione di pertinenti parametri statuari.

Con riferimento al parametro costituzionale, sarebbe violato anzitutto il principio di cui all'art. 5, comma 2, lett. c), della legge costituzionale n. 1 del 2012, che vuole appositamente regolate le modalità con cui gli enti territoriali concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

Si osserva che l'effetto indiretto di una regola contabile - anche se è voluto - non è certo un modo in cui il predetto concorso è regolato.

Inoltre sarebbe lesi il principio di ragionevolezza ed il principio di eguaglianza, considerato che tale contributo verrebbe automaticamente generato dalla applicazione di una regola contabile che è dettata a tutt'altri fini e non sulla base di una reale «capacità contributiva» dell'ente; la presenza e la dimensione del fondo pluriennale vincolato è il risultato della programmazione della spesa e non della presenza di avanzi strutturali di bilancio.

Poiché l'introduzione del fondo pluriennale vincolato è imposta dalla legislazione statale di armonizzazione della finanza pubblica, la sua strumentalizzazione ad altri fini è lesiva anche del principio costituzionale di leale collaborazione. Infatti, la Provincia autonoma, con l'accordo dell'ottobre 2014 con lo Stato, recepito dall'art. 1, comma 407, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, si è impegnata a recepire con rinvio formale recettizio, la disciplina statale in materia di bilanci (così recita l'art. 79, comma 4-*octies*: «la regione e le province si obbligano a recepire con propria legge da emanare entro il 31 dicembre 2014, mediante rinvio formale recettizio, le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché gli eventuali atti successivi e presupposti, in modo da consentire l'operatività e l'applicazione delle predette disposizioni nei termini indicati dal citato decreto legislativo n. 118 del 2011 per le regioni a statuto ordinario, posticipati di un anno, subordinatamente all'emanazione di un provvedimento statale volto a disciplinare gli accertamenti di entrata relativi a devoluzioni di tributi erariali e la possibilità di dare copertura agli investimenti con l'utilizzo del saldo positivo di competenza tra le entrate correnti e le spese correnti»). Ma lo Stato, con lo stesso accordo e con la stessa legge che lo ha recepito, ha regolato in modo esaustivo il contributo alla finanza pubblica a carico della Regione Trentino-Alto Adige e delle due Province autonome; ne deriva che la pretesa dello Stato di utilizzare, ora, la regola contabile per ottenere un risultato che gli è precluso dagli impegni che esso stesso ha assunto è in violazione della lealtà anche negoziale.

Con ciò si viene al parametro statutario. Va fin da subito osservato - rinviando per ulteriore argomentazione al successivo punto IV del presente ricorso - che il vigente art. 79 dello statuto speciale è stato novellato dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2012 e dopo l'entrata in vigore anche della legge n. 243 del 2012, che ne ha attuato i principi, visto che esso è stato introdotto dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190, con la procedura prevista dall'art. 104 dello statuto speciale. Ora, tale parametro tiene specificamente conto della disciplina sull'equilibrio di bilancio ed elenca specificamente i modi in cui il sistema territoriale regionale integrato, «costituito dalla regione, dalle province e dagli enti di cui al comma 3, concorre nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci ai sensi della legge 24 dicembre 2012, n. 243, al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti, nonché all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea» (comma 1), dichiarando che tali misure «possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'art. 104 e fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1» (comma 2) e specificando 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».

È palese il contrasto della disposizione censurata rispetto a tale parametro.

II. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 164 del 2016 (Modifiche all'art. 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243), nella parte in cui esso, nel nuovo comma 5 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012, demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio il compito di dettare «criteri e modalità attuative» dello stesso articolo, nonché di dettare le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato.

L'art. 2 della legge n. 164 del 2016 introduce, come preannuncia il suo titolo, modifiche all'art. 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, che a sua volta disciplina il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali.

In particolare costituisce qui oggetto specifico di impugnazione la lettera c) del comma 1, che così dispone:

c) il comma 5 è sostituito dal seguente:

«5. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo, ivi incluse le modalità attuative del potere sosti-



tutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere delle commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro quindici giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato».

Il precedente comma 5, ora sostituito, era stato anch'esso impugnato dalla ricorrente Provincia ed era stato oggetto di una pronuncia di illegittimità costituzionale di tipo additivo, con la sentenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale n. 88 del 2014.

Per valutare l'oggetto e la fondatezza della presente impugnazione, va premesso che il testo originario del comma 5 prevedeva che «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo». Di fronte all'impugnazione codesta Corte costituzionale, nella citata sentenza, ha preliminarmente verificato l'oggetto e il carattere del potere conferito al decreto. Dato che il compito attuativo era esteso (come anche *ora*) all'individuazione delle modalità di attuazione dell'intero art. 10, la Corte costituzionale ne ha preso in esame i singoli commi. Alcuni sono risultati autoapplicativi (e quindi non comportanti attuazione), altri riferiti ad ambiti di competenza statale, e dunque tali da consentire il legittimo esercizio della potestà regolamentare.

Tuttavia, con riferimento all'originario comma 4, relativo alla ripartizione del saldo negativo tra gli enti territoriali inadempienti, prevista per il caso di mancato rispetto dell'equilibrio del bilancio regionale allargato, il potere conferito avrebbe potuto intendersi come esteso anche a specificare discrezionalmente i criteri di riparto, e dunque ad aspetti tecnici non solo tecnici.

In questo complessivo contesto la sentenza n. 88 del 2014 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione del comma 5 nella parte in cui non prevedeva la parola «tecnica», dopo le parole «criteri e modalità di attuazione» e prima delle parole «del presente articolo». Le disposizioni che la fonte regolamentare statale avrebbe potuto legittimamente emanare - secondo codesta ecc.ma Corte - avrebbero dunque dovuto essere esclusivamente norme tecniche.

La nuova disciplina della legge n. 164 del 2016, che riscrive il comma 5, prevede anch'essa un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sempre rivolto a disciplinare «criteri e modalità di attuazione del presente articolo», senza affatto prevederne il carattere tecnico, imposto dalla sentenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale. Essa prevede invece il coinvolgimento della Conferenza Unificata per l'espressione dell'intesa, in luogo di quello della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, e inoltre introduce un nuovo oggetto del decreto, che ora è rivolto anche a dettare la disciplina delle modalità attuative del potere sostitutivo statale.

È dunque di tale nuova regolazione che occorre in primo luogo valutare se, a causa della soppressione del necessario carattere tecnico del contenuto del decreto permanga il vizio precedente rilevato (con in più la violazione del giudicato costituzionale).

In secondo luogo si valuterà se l'estensione dell'oggetto alla disciplina del potere sostitutivo costituisca un nuovo vizio di illegittimità costituzionale.

a. Illegittimità costituzionale dell'omissione della precisazione del carattere meramente tecnico del potere attuativo conferito.

Quanto al primo punto (permanenza della necessità di precisare il carattere meramente tecnico del potere conferito al decreto), nel condurre l'esame, va considerato che l'art. 2 della legge n. 164 del 2016 non si è limitata a riscrivere il comma 5, ma ha riscritto anche i commi 3 e 4: anch'essi vanno quindi esaminati, per verificare, secondo il criterio già seguito dalla sentenza n. 88 del 2014, se essi istituiscano un potere di per sé discrezionale, che richiede dunque di essere delimitato per essere legittimamente esercitato da parte del potere esecutivo.

Il comma 3 stabilisce - in modo simile al precedente testo - che «le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di cui all'art. 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione». In questi termini, la norma potrebbe sembrare autoapplicativa e non richiedente attuazione. Tuttavia, va considerato che è stato soppresso il secondo periodo che prima proseguiva nel seguente modo: «A tal fine, ogni anno i comuni, le province e le città metropolitane comunicano alla regione di appartenenza ovvero alla provincia autonoma di appartenenza, secondo modalità stabilite con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 5 del presente articolo, il saldo di cassa di cui all'art. 9, comma 1, lettera a), che l'ente locale prevede di conseguire, nonché gli investimenti che intende realizzare attraverso il ricorso all'indebitamento o con i risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Ciascun ente territoriale può in ogni caso ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione.»



La sentenza n. 88 del 2014 aveva ritenuto legittimo il potere attuativo collegato alla disposizione dell'originario comma 3 in quanto essa, descrivendo puntualmente la fattispecie, assegnava al decreto «solo il compito di stabilire le modalità di comunicazione del saldo di cassa e degli investimenti che s'intendono realizzare, con la conseguenza che l'ambito in cui esso è chiamato a muoversi è quello del coordinamento informativo e statistico di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lettera r, Cost.)». Ora la soppressione del precedente secondo periodo del comma 3 estende l'oggetto del decreto, in relazione alle operazioni di indebitamento e di investimento, ad un compito attuativo ampio e indeterminato, rendendo necessaria, dunque, la precisazione del suo carattere tecnico, che invece appare illegittimamente assente.

A sua volta, il nuovo comma 4 prevede che «le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, non soddisfatte dalle intese di cui al comma 3, sono effettuate sulla base dei patti di solidarietà nazionali. Resta fermo il rispetto del saldo di cui all'art. 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali». Non è invece riprodotto quanto previsto nel precedente comma 4, in relazione al quale era stata resa la pronuncia della Corte, a termini del quale «Qualora, in sede di rendiconto, non sia rispettato l'equilibrio di cui al comma 3, primo periodo, il saldo negativo concorre alla determinazione dell'equilibrio della gestione di cassa finale dell'anno successivo del complesso degli enti della regione interessata, compresa la medesima regione, ed è ripartito tra gli enti che non hanno rispettato il saldo previsto».

Tuttavia, l'ipotesi considerata dal precedente comma 4 in astratto esiste ancora, e quindi potrà essere oggetto del generale potere attuativo attribuito al decreto. Inoltre, dal testo della disposizione ora introdotta non risulta chiaro, in relazione alla Provincia autonoma di Trento, tra quali enti dovrebbero essere stipulati i patti di solidarietà nazionali, destinati a soddisfare operazioni non definite dalle intese in ambito provinciale, e che cosa dovrebbero contenere.

Ne consegue che, sia in relazione al comma 3 che in relazione al comma 4, la norma attualmente vigente del comma 5 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 164 del 2016, appare ancora viziata, in modo analogo alla precedente già dichiarata illegittima, in quanto non limita alla mera attuazione tecnica la portata dispositiva del decreto.

Del resto, il carattere discrezionale e politico del potere conferito è testimoniato ulteriormente dalla circostanza che ora esso include addirittura la definizione delle «modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato», ad avviso della ricorrente Provincia con ulteriore illegittimità, come precisato di seguito.

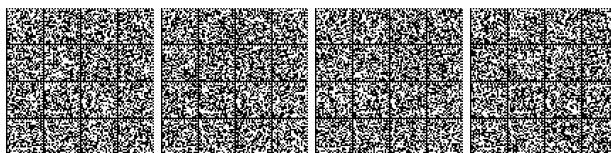
Ora, rinviando ad un generale decreto attuativo la disciplina di aspetti non meramente tecnici, ma incidenti nella sostanza della disciplina della «facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'art. 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione», mediante l'esercizio di un potere «tanto di natura meramente tecnica, quanto di natura discrezionale» (secondo le parole della sentenza n. 88 del 2014, punto 8.1 in diritto), la disposizione impugnata viola in primo luogo art. 5, comma 2, lettera b), della legge costituzionale n. 1 del 2012, che (anche a tutela delle autonomie regionali e delle Province autonome) demanda la regolazione di tale materia ad una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, escludendo la possibilità di un intervento normativo statale con fonte secondaria di natura regolamentare, se non per meri contenuti tecnici, così come affermato nella sentenza appena ricordata.

Inoltre, in quanto ripristina sostanzialmente una norma di legge già dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, essa viola anche il giudicato costituzionale, in contraddizione con l'art. 136 della Costituzione.

Si noti che la lamentata violazione non viene meno per il fatto che, a seguito della modifica introdotta, il decreto in questione prevede ora l'intesa con la Conferenza Unificata, e non più con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Tale modifica costituisce ulteriore conferma della natura di regolazione politica, e non tecnica, del potere così conferito al decreto attuativo, ma non rimuove certo il vizio consistente nella sostituzione della fonte prevista dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 con altra fonte, neppure di rango legislativo. Ciò varrebbe anche se l'intesa fosse del tutto necessaria - cosa che apparentemente non è, valendo le consuete regole di sostituibilità previste dall'art. 3 del decreto legislativo n. 281 del 1997 - e neppure ove l'intesa riguardasse le singole Regioni e Province autonome, non potendo il consenso delle parti interessate sostituire il rispetto delle competenze previste dalla legge costituzionale.

In quanto non coperto né autorizzato da alcuna previsione della legge costituzionale n. 1 del 2012, il conferimento di un generale potere attuativo al decreto del Presidente del Consiglio viola anche le ordinarie regole statutarie e costituzionali sul rapporto tra le fonti statali e la specifica autonomia delle Province autonome di Trento e di Bolzano e della Regione Trentino-Alto Adige/Sudtirolo.



Sul piano generale, è violato l'art. 117, sesto comma, della Costituzione (operante per la ricorrente Provincia in forza dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), che limita la potestà regolamentare dello Stato alla disciplina delle materie di competenza esclusiva di cui all'art. 117, comma secondo.

Risulta poi evidentemente violata l'autonomia finanziaria della ricorrente Provincia autonoma, tutelata dal Titolo VI dello statuto speciale. La violazione rileverebbe sia direttamente in relazione alla disciplina dell'indebitamento della stessa Provincia, sia in relazione a quello dei Comuni e degli enti locali provinciali.

Per quanto riguarda l'indebitamento della Provincia, gli articoli 74 e 79 dello Statuto non prevedono altri limiti che quelli da essi determinati, anche con espresso riferimento a «rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci ai sensi della legge 24 dicembre 2012, n. 243» (art. 79, comma 1). Essi evidentemente ostano ad una disciplina regolamentare statale, che sarebbe in contraddizione con le regole di base sui rapporti tra fonti statali e fonti regionali e provinciali, quali stabiliti dagli articoli 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, che limitano il dovere di adeguamento della Regione e delle Province autonome alla sola legislazione e non alle fonti secondarie, e che persino per gli atti di indirizzo e di coordinamento impongono un coinvolgimento diretto della Regione e delle Province autonome (art. 3 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266), per quanto attiene alla loro compatibilità con lo Statuto speciale e le relative norme di attuazione.

Per quanto attiene all'indebitamento degli enti locali del territorio regionale, la disciplina regolamentare statale contraddice altresì, in particolare, la generale titolarità della responsabilità finanziaria, posta in capo alle Province autonome dall'art. 79, comma 4, e dagli articoli 80 e 81 dello Statuto speciale, che conferiscono ad esse la potestà legislativa primaria in materia di finanza locale, in tutti i suoi aspetti.

Può dunque concludersi che anche la nuova versione del comma 5 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012, introdotta dalla legge n. 164 del 2016, è costituzionalmente illegittima nella parte in cui non limita a norme di carattere tecnico il potere attuativo conferito al decreto del Presidente del Consiglio.

b. Ulteriore profilo di illegittimità costituzionale in relazione all'estensione del potere attuativo alla disciplina delle modalità del potere sostitutivo.

Va ora considerata la nuova disposizione del comma 5 dell'art. 10 con riferimento alle «modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano».

Ad avviso della ricorrente Provincia, tale disposizione è anch'essa gravemente illegittima.

In primo luogo, va notato che mentre in essa si parla di «modalità attuative del potere sostitutivo, la stessa fattispecie cui si collega il potere sostitutivo (le cui modalità attuative dovrebbero essere appunto precisate dal decreto) non ha nelle fonti di rango costituzionale o primario alcuna disciplina specifica.

In particolare, non vi è alcuna allusione al potere sostitutivo statale nella legge cost. n. 1 del 2012 né, fino alla presente disposizione della legge n. 164 del 2016, in alcuna disposizione della legge n. 243 del 2012. Né se ne parla in alcuna altra parte della stessa legge n. 164 del 2016.

In altre parole, per quanto riguarda la problematica dell'indebitamento, non vi è alcuna specifica fattispecie alla quale agganciare presunte «modalità attuative» del potere. Né può costituire fattispecie il cenno alla «inerzia o ritardo» da parte delle Regioni, trattandosi di mere indicazioni del presupposto di qualunque potere sostitutivo, in relazione a qualunque fattispecie. In questi termini, la disposizione impugnata sembra delegare al decreto attuativo la stessa costruzione della fattispecie, alla quale il potere sostitutivo dovrebbe collegarsi.

In mancanza di qualunque copertura nella legge cost. n. 1 del 2012 (e dunque in violazione anche di essa) - così come in qualsivoglia altra fonte di normazione primaria - risulta evidente la violazione in primo luogo dell'art. 120, secondo comma, Cost., sia in riferimento all'evidente assenza del riferimento ad una fattispecie che ne possa integrare i presupposti, sia con riferimento alla sostituzione delle necessarie procedure legislative con il rinvio ad un mero decreto attuativo del Presidente del Consiglio.

Se pure si volesse fare riferimento all'art. 117, quinto comma, della Costituzione, varrebbero le stesse censure di illegittimità, per la medesima assenza dei presupposti e delle procedure legislative da esso richieste.

Del resto, anche se pure si trattasse «solo» delle modalità attuative, risulta evidente che è del tutto illegittimo affidare ad un regolamento del potere esecutivo la disciplina di delicatissimi aspetti dello svolgimento dei rapporti di competenza tra Stato e Regioni, per le stesse ragioni già sopra esposte nel punto a.

Inoltre, il conferimento ad un atto normativo del potere esecutivo della definizione di un potere sostitutivo e delle sue modalità di esercizio viola le predette disposizioni costituzionali e gli stessi principi costituzionali generali in materia, a partire dall'art. 117, comma sesto, per continuare con il principio di legalità sostanziale, sino ad arrivare



alla violazione dello stesso art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della ragionevolezza e del divieto di arbitrarietà e della certezza del diritto.

Sul piano statutario, risultano ancora violati i principi di autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria, in relazione alle disposizioni che ne costituiscono il rispettivo fondamento: art. 8 e 9 per le potestà legislative, art. 16 con riferimento all'autonomia amministrativa, Titolo VI in relazione alle materie dell'organizzazione, del bilancio, dell'esercizio dell'autonomia finanziaria e della finanza locale. Sembra evidente anche la violazione delle norme di attuazione, in particolare degli articoli 2 e 4 del già ricordato decreto legislativo n. 266 del 1992, che escludono la soggezione della Provincia autonoma ad atti regolamentari dello Stato nella disciplina delle proprie materie.

Inoltre, anche se la disposizione fosse considerata quale principio di coordinamento della finanza pubblica, risulterebbe violato l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, che impone che tali principi siano espressi con norme di legge, nonché l'art. 117, sesto comma, della Costituzione (in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), che limita il potere regolamentare alle materie di competenza statale esclusiva e attribuisce corrispondentemente alle Regioni il potere regolamentare nelle materie in cui esse hanno potestà legislativa.

Si aggiunga soltanto che, non essendo immaginabile che la regolazione del potere sostitutivo avvenga con «norme tecniche», la disposizione appare incostituzionale nella sua interezza, e in questo senso deve dunque essere intesa, per questa parte, la domanda posta con il presente ricorso.

III. Illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lett. a), nella parte in cui, introducendo il nuovo comma 1 dell'art. 11 della legge n. 243 del 2012, demanda alla semplice legge ordinaria la disciplina delle modalità del concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

L'art. 3, comma 1, lett. a), della legge n. 164 del 2012, sostituisce l'art. 11, comma 1, della legge n. 243 del 2012.

La disposizione sancisce che:

“All'art. 11 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Fermo restando quanto previsto dall'art. 9, comma 5, e dall'art. 12, comma 1, lo Stato, in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, concorre al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, secondo modalità definite con leggi dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge»”.

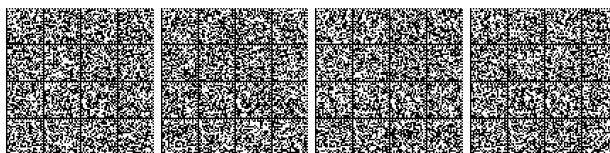
La lettera b) del medesimo art. 3, comma 1, abroga i commi 2 e 3 dell'art. 11 della legge n. 243 del 2012, che precedentemente disciplinavano la materia.

La contestazione riguarda il rinvio di ogni vera regola alle «modalità definite con leggi dello Stato», violando così la competenza della legge rinforzata.

Occorre ricordare che l'art. 5, comma 1, lett. g) della legge costituzionale n. 1 del 2012, stabilisce che «la legge di cui all'art. 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dall'art. 1 della presente legge costituzionale, disciplina, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, in particolare: ...g) le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera d) del presente comma, anche in deroga all'art. 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali».

La disposizione impugnata si pone in diretto conflitto con quanto previsto dalla legge costituzionale, perché sposta dalla legge rinforzata alla legge ordinaria la competenza a disciplinare il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociale in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali.

Tale modifica è ancor più illegittima se si considera poi che il rinvio alla legge ordinaria è un rinvio in bianco, visto che i commi 1, 2 e 3 dell'art. 11, nei quali era originariamente contenuta una compiuta disciplina che regolava sia sostanzialmente sia nel procedimento il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o in presenza di eventi eccezionali, sono contestualmente abrogati dallo stesso art. 3, comma 1, lett. a) e b) [l'impugnata lett. a), come si è detto, sostituisce il comma 1, mentre la lett. b) abroga seccamente i commi 2 e 3]. La menzione del «rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge» diventa dunque una vuota formula verbale, visto che la legge rinforzata non detta alcun principio in ordine al concorso statale al finanziamento dei livelli essenziali nelle fasi avverse o in presenza di eventi eccezionali, essendo stati abrogate tutte le norme sul punto in essa contenute.



È evidente che la violazione ha carattere sostanziale, dal momento che la legge costituzionale ha voluto affidare la disciplina di questo delicatissimo aspetto ad una fonte che, attraverso il rinforzo delle regole di approvazione, esprimesse una più ampia condivisione della scelta e una maggiore stabilità delle regole.

Inoltre, la violazione denunciata ridonda sulla autonomia costituzionalmente garantita alla Provincia autonoma ricorrente sotto più profili.

Anzitutto, la più ampia condivisione della scelta e la maggiore stabilità delle regole, frutto dell'aggravamento, sono poste anche nell'interesse degli enti destinatari delle regole in questione e dunque anche della Provincia autonoma.

Palese è poi l'interferenza con le competenze costituzionalmente attribuite alla ricorrente e quindi la ridondanza del vizio sulla autonomia finanziaria, legislativa ed amministrativa della Provincia autonoma di Trento.

Si consideri che la disposizione riguarda il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e le funzioni fondamentali degli enti territoriali relative a tali diritti, e dunque incide su molteplici competenze della ricorrente Provincia. A titolo di esempio si ricordano le competenze primarie in materia di assistenza e beneficenza pubblica; scuola materna; assistenza scolastica per i settori di istruzione in cui le province hanno competenza legislativa; edilizia scolastica (art. 8, nn. 25, 26, 27, 28 dello statuto o se più favorevole art. 117, quarto comma, Cost., combinato con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001) e quelle concorrenti in materia di igiene e sanità (art. 9, n. 10 o se più favorevole la tutela della salute ex art. 117, terzo comma, Cost., unito all'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001) e le corrispondenti funzioni amministrative intestate alla Provincia dall'art. 15 dello statuto.

Si aggiunge che a norma dell'art. 79, comma 1, lett. a), dello statuto speciale, tra le forme di concorso delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica vi è la «soppressione... delle assegnazioni a valere su leggi statali di settore», cui ha corrisposto l'abrogazione dell'art. 5 della legge 30 novembre 1989, n. 386 (art. 2, comma 109, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, approvato ai sensi dell'art. 104 St., come risulta dall'art. 2, comma 106, della legge 191 del 2009), norma che prevedeva la partecipazione delle Province autonome alla ripartizione di fondi speciali istituiti per garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio.

Anche sotto tale profilo la norma impugnata - che autorizza la legge ordinaria a prevedere una sorta di finanziamento vincolato - interferisce con la regolazione dei rapporti finanziari tra la Provincia autonoma e lo Stato, ed è censurata anche per violazione dell'art. 79, comma 1, lett. a), nonché dell'art. 104, primo comma, dello statuto che prevede una procedura negoziata per la modifica delle norme del Titolo VI dello statuto e in generale per la lesione del principio dell'accordo in materia di rapporti finanziaria, ricavabile dalla norma da ultimo citata, dall'art. 107 dello statuto (sulle norme di attuazione negoziate) e dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009.

IV Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lett. a), della legge n. 164 del 2016, nella parte in cui, sostituendo il comma e 1 dell'art. 12 della legge n. 243 del 2012, demanda alla semplice legge ordinaria la disciplina delle modalità con cui le Regioni, i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche.

L'art. 4, comma 1, lett. a), della legge n. 164 del 2016 stabilisce quanto segue:

«All'art. 12 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

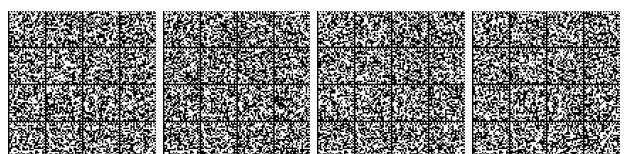
«1. Le regioni, i comuni, le province, le città metropolitane e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche, secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge»».

La norma riportata riguarda testualmente anche le Province autonome insieme con le Regioni.

Come è evidente, la disposizione così introdotta rinvia dunque ad una normale legge ordinaria, sia pure da emanare «nel rispetto dei principi» stabiliti dalla legge n. 243 del 2012 (principi che però, anche in questo caso, mancano completamente), la disciplina delle modalità con cui le Regioni, i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito complessivo delle amministrazioni pubbliche e dunque viola l'art. 5, comma 2, lett. c), della legge costituzionale n. 1 del 2012, che riserva tale oggetto alla legge rinforzata ex art. 81, ultimo comma, Cost.

Oltre che per tale vizio, la norma appare costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 79 e dell'art. 104 dello statuto speciale, visto che affida ad una comune legge ordinaria la regolazione di un oggetto - il concorso della Provincia autonoma alla sostenibilità del debito pubblico, già specificamente regolamentato (e in modo esaustivo), dal citato art. 79.

Quanto all'art. 5, comma 2, lett. c), della legge cost. n. 1 del 2012, tale disposizione di rango costituzionale riserva la disciplina delle «modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministra-



zioni» alla legge rinforzata approvata ai sensi dell'art. 81, sesto comma, Cost., come modificato dalla stessa legge costituzionale n. 1 del 2012, e dunque alla legge «approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera».

La norma impugnata, invece, stabilendo che la disciplina delle modalità con cui i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano «concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche» sia posta «con legge dello Stato», sposta invece nella competenza del legislatore ordinario esattamente quell'oggetto - descritto con le medesime parole utilizzate dall'art. 5, comma 2, lett. c), della legge cost. n. 1 del 2012 - che la norma di rango costituzionale ha voluto coprire da una riserva di legge rinforzata. Né tale violazione è evitata dalla previsione, di mero stile, che la legge ordinaria debba conformarsi ai «principi stabiliti dalla presente legge» e cioè dettati dalla legge rinforzata, dal momento che la legge n. 243 del 2012, dopo le modifiche introdotte dalla legge n. 164 del 2016 (e segnatamente dopo le abrogazioni operate dallo stesso art. 4, alle lettere b e c), non contiene alcun principio in ordine al concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico.

Oltre alle ragioni già sopra esposte in relazione all'impugnazione dell'art. 3, comma 1, lett. a), nel senso che la disposizione di rango costituzionale violata, prescrivendo una maggioranza qualificata per l'approvazione della legge chiamata a regolare questo oggetto, garantisce anche e in particolare le autonomie territoriali, si osserva che la violazione denunciata ridonda sulla autonomia costituzionalmente garantita alla Provincia ricorrente sotto altri profili.

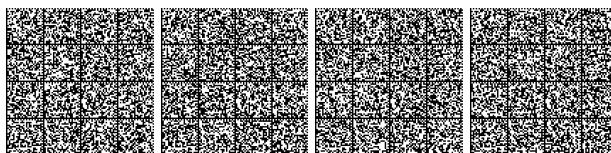
In particolare, vi è interferenza con la potestà legislativa esclusiva in materia di finanza locale attribuita alle Province e con i correlativi poteri di controllo (art. 80 statuto, come da ultimo modificato dal comma 518 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, approvato ai sensi dell'art. 104 dello statuto speciale, a norma del comma 520 della stessa legge; artt. 81 e 16 dello statuto; articoli 17 e 18 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268; art. 79 St., in particolare commi 3 e 4; art. 54, n. 5) dello statuto e art. 2 decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 473), nonché i poteri di coordinamento finanziario attribuito alle Province dall'art. 79 comma 3 dello statuto («le province provvedono al coordinamento della finanza pubblica provinciale, nei confronti degli enti locali ... Al fine di conseguire gli obiettivi in termini di saldo netto da finanziare previsti in capo alla regione e alle province ai sensi del presente articolo, spetta alle province definire i concorsi e gli obblighi nei confronti degli enti del sistema territoriale integrato di rispettiva competenza. Le province vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti di cui al presente comma e, ai fini del monitoraggio dei saldi di finanza pubblica, comunicano al Ministero dell'economia e delle finanze gli obiettivi fissati e i risultati conseguiti»). Vi è poi interferenza - anzi violazione, come si è detto - dell'art. 79 dello statuto speciale.

Si rammenta che la Regione autonoma Trentino-Alto Adige e le Province autonome, per assicurare il concorso alla sostenibilità del debito pubblico, hanno provveduto a concordare con lo Stato un contributo finanziario di carattere esaustivo, anche per quanto riguarda gli oneri del debito pubblico (art. 1, commi da 406 a 413, della legge n. 190 del 2014, approvata sulla base di intesa raggiunta ai sensi dell'art. 104 dello Statuto speciale, e specialmente il comma 410).

Come si è già ricordato sopra, la legge 23 dicembre 2014, n. 190, con la procedura prevista dall'art. 104 dello statuto speciale, ha novellato anche l'art. 79 dello statuto, e ciò successivamente alla entrata in vigore sia della legge costituzionale n. 1 del 2012, sia della legge n. 243 del 2012.

Tale parametro tiene dunque conto della disciplina sull'equilibrio di bilancio ed elenca espressamente e specificamente i modi in cui il sistema territoriale regionale integrato, «costituito dalla regione, dalle province e dagli enti di cui al comma 3, concorre, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci ai sensi della legge 24 dicembre 2012, n. 243, al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti, nonché all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea» (comma 1). La stessa disposizione dichiara poi che tali misure «possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'art. 104 e fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1» (comma 2) e garantisce 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».

Pertanto, la Provincia ricorrente ritiene che l'art. 79 dello statuto possa essere utilmente invocato a difesa delle proprie attribuzioni, tanto più a fronte di una norma che non regola essa stessa le modalità di contribuzioni, bensì delega tale disciplina ad una fonte (la comune legge ordinaria) che è incompetente sia in riferimento a quanto dispone l'art. 5, comma 1, lett. c), della legge cost. n. 1 del 2012, sia in relazione appunto, a quanto prevede l'art. 104, comma primo, dello statuto speciale, sia, infine, in relazione al principio dell'accordo in materia finanziaria, valevole per gli enti ad autonomia differenziata.



È evidente, ad avviso della ricorrente, che il compito di armonizzare i normali principi costituzionali che regolano i rapporti finanziari tra lo Stato e la Provincia autonoma (e dunque in primo luogo il principio pattizio, implicito negli articoli 103 e 107 dello statuto speciale e confermato - per la generalità delle regioni a statuto speciali - dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009: principio che codesta Corte costituzionale ha più volte ribadito e valorizzato: v., tra le molte, le sentenze nn. 19 del 2015, 155 del 2015 e 188 del 2016) con la peculiare competenza prevista dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 non può essere assegnato in alcuna parte alla semplice legge ordinaria, pena la vanificazione di ogni specifica garanzia.

In altri termini, qualora la legge rinforzata ex art. 81, sesto comma, Cost., cui fa rinvio la legge cost. n. 1 del 2012, avesse una qualche capacità derogatoria rispetto alla disciplina statutaria sulla finanza regionale, essa non potrebbe comunque trasferire tale capacità ad una comune legge ordinaria, tanto più quando le norme statutarie già danno attuazione ai principi dettati dalla legge cost. n. 1 del 2012.

Diversamente, risultano violati in primo luogo lo stesso art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012, nonché, per le ragioni ora esposte, gli articoli 79, 103 e 104 dello statuto nonché il principio costituzionale dell'accordo e le richiamate norme costituzionali ed ordinarie in cui tale principio è sancito.

Proprio la connessione tra i due sistemi di garanzia - quella rinforzata e quella negoziata - dimostra comunque il pieno e specifico interesse della Provincia ricorrente a far valere il vizio di violazione dell'art. 5 legge cost. n. 1 del 2012 denunciato nel presente motivo di ricorso.

Per prevenire possibili - ma infondate - eccezioni, si osserva che la lesione recata dalla norma impugnata è già attuale, perché la garanzia costituzionale in parola (e cioè la riserva di legge rinforzata) è già adesso violata.

Analogamente, del resto, norme legislative che autorizzano poteri regolamentari statali nelle materie regionali sono sempre state ritenute pacificamente impugnabili innanzi a codesta Corte costituzionale anche prima della emanazione dei regolamenti e indipendentemente dall'avvenuto esercizio di quei poteri di normazione secondaria. La lesione, infatti, si consuma già nel momento in cui la legge statale pretende di condizionare l'autonomia regionale a vincoli diversi, anche sul piano delle fonti, da quelli costituzionalmente previsti.

Qui la norma impugnata assoggetta la autonomia finanziaria della Provincia ad un limite diverso - e meno garantistico - di quello specificamente previsto dalle norme di rango costituzionale e dunque la lesione è fin da subito pienamente attuale.

Diversamente opinando, le norme lesive della autonomia regionale ma non autoapplicative non sarebbero mai impugnabili in via d'azione e questo contrasterebbe con la natura stessa del giudizio in via principale, che è diretto a salvaguardare le competenze costituzionale delle Regioni e delle Province autonome (e, per quanto riguarda i ricorsi statali, il principio di costituzionalità della legislazione), a prescindere dalla già avvenuta applicazione delle norme.

V. Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lett. b), della legge n. 164 del 2016, nella parte in cui rinvia alla comune legge ordinaria la disciplina delle modalità di concorso degli enti territoriali di cui al comma 1 alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

La Provincia impugna anche l'art. 4, comma 1, lett. b) della legge n. 164 del 2016, che novella l'art. 12, comma 2, della legge n. 243 del 2012.

La disposizione censurata è così formulata:

“All'art. 12 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 sono apportate le seguenti modificazioni:

b) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. Fermo restando quanto previsto dall'art. 9, comma 5, gli enti di cui al comma 1, tenuto conto dell'andamento del ciclo economico, concorrono alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge»”.

L'impugnata lettera b), dunque, rinvia alla legge ordinaria la regolazione delle modalità di concorso alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche che si attua mediante i versamenti, effettuati dai medesimi enti territoriali, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Tale disposizione è applicabile anche alla Provincia autonoma, visto che essa richiama «gli enti di cui al comma 1» dell'art. 12, dove sono menzionate, accanto alle Regioni, anche le due Province autonome.

Questa previsione è contestata sia per violazione della riserva di legge rinforzata dettata dall'art. 5, comma 2, lett. c), della legge cost. n. 1 del 2012, sia per violazione dell'art. 79 dello statuto speciale, nonché del principio dell'accordo (art. 104 e 107 dello statuto speciale; art. 27 legge n. 42 del 2009), dal momento che, al pari della lett. a) dello stesso art. 4, comma 1, impone alla Provincia autonoma di contribuire alla riduzione del debito del complesso delle pubbliche



amministrazioni con modalità diverse - e comunque non consensuali - da quelle previste in modo specifico ed esaustivo dell'art. 79 dello statuto, novellato nel 2014 (per questa parte della censura si rinvia integralmente a quanto esposto al punto precedente).

Con riferimento alla censura che lamenta la violazione della riserva di legge rinforzata, giova invece rammentare che, precedentemente alle modifiche operate dalla legge n. 164 del 2016, l'art. 12, commi 2 e 3, della legge n. 243 del 2012 regolava compiutamente - nel rispetto di quanto sancito dall'art. 5, comma 2, lett. c) della legge cost. n. 1 del 2012 - le modalità di tale concorso, stabilendo che «nelle fasi favorevoli del ciclo economico, i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, tenendo conto della quota di entrate proprie degli enti di cui al comma 1 influenzata dall'andamento del ciclo economico, determinano la misura del contributo del complesso dei medesimi enti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato» ed aggiungendo che «tale contributo è incluso tra le spese di cui all'art. 9, comma 1, lettera a». Il successivo comma 3 dell'art. 12 prevedeva inoltre che tale contributo fosse ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con d.P.C.m., sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Come è noto, la Corte costituzionale aveva poi dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale comma, nella parte in cui stabiliva che il riparto del contributo avvenisse con d.P.C.M., sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, anziché, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni (sentenza n. 88 del 2014).

Ora i commi 2 e 3 dell'art. 12, che contenevano l'organica disciplina di carattere sostanziale e procedimentale già oggetto dell'intervento correttivo di codesta Ecc.ma Corte, sono abrogati e sostituiti dalla disposizione qui censurata con un mero rinvio in bianco alla legge ordinaria, in diretta violazione della riserva di legge rinforzata di cui all'art. 5, comma 2, lett. c), che invece commette alla legge approvata a maggioranza assoluta, ai sensi dell'art. 81, sesto comma, Cost., la disciplina delle «modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni».

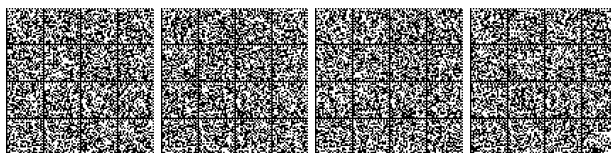
Anche in relazione alla lett. b) è palese la ridondanza della violazione denunciata sulla autonomia finanziaria della Provincia ricorrente, per i motivi già analiticamente esposti al punto precedente, ai quali qui si fa rinvio (rammentando ancora la competenza provinciale ex art. 79, comma 3, dello statuto).

Si aggiunge inoltre che, con riferimento alla disciplina previgente del contributo delle Regioni e delle Province autonome alla riduzione del debito pubblico, codesta Corte costituzionale aveva osservato che «se è innegabile che il concorso alla sostenibilità del debito nazionale è un aspetto fondamentale della riforma, è anche vero che esso ha una rilevante incidenza sull'autonomia finanziaria delle ricorrenti», ed aveva ritenuto mandatoria «l'esigenza di «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite» alle autonomie (sentenze n. 139 del 2012 e n. 165 del 2011; nello stesso senso, sentenza n. 27 del 2010)», giudicando quindi «indispensabile garantire il loro pieno coinvolgimento» (sentenza n. 88 del 2014, punto 10.3). La sentenza citata aveva prevista che era «anche necessario che tale collaborazione assuma la forma dell'intesa, considerate l'entità del sacrificio imposto e la delicatezza del compito cui la Conferenza è chiamata».

Nella parte in cui sostituisce una disciplina contenuta nella legge rinforzata e dunque nella fonte competente (e materialmente conforme a Costituzione) con un rinvio alla legge ordinaria (e dunque a fonte priva di competenza sull'oggetto), la norma impugnata lede anche il principio di leale collaborazione, visto che questo non è opponibile alla funzione legislativa, secondo quanto più volte affermato da codesta Corte costituzionale. In altri termini, mentre prima il contributo al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato era ripartito, nel rispetto dalla legge, mediante un atto amministrativo adottato d'intesa con la Conferenza unificata, l'attribuzione di questa funzione alla legge ordinaria priva gli enti territoriali di ogni possibilità di coinvolgimento nella relativa decisione.

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 degli articoli 1, comma 1, lettera b); 2, comma 1, lettera c); 3, comma 1, lettera a); 4, comma 1, lettere a) e b), della legge 12 agosto 2016, n. 164, recante, «Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 29 agosto 2016, n. 201, nelle parti nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.



Allegati:

- 1) *Delibera di Giunta provinciale del 18 ottobre 2016, n. 1813;*
- 2) *Procura speciale n. rep. 28305 del 20 ottobre 2016.*

Roma - Padova, 27 ottobre 2016

prof. avv. FALCON

avv. MANZI

16C00334

N. 245

Ordinanza del 6 maggio 2016 della Commissione tributaria regionale di Napoli sul ricorso proposto da Agente di riscossione Napoli Equitalia Sud Spa contro Errico Amedeo

Contenzioso tributario - Appello alla commissione tributaria regionale - Facoltà delle parti di produrre nuovi documenti.

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), art. 58, comma 2, anche in combinato disposto con il comma 1.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE DI NAPOLI

SEZIONE 32

riunita con l'intervento dei signori:

Notari Alfredo, Presidente e relatore;

Gallo Sergio, giudice;

Ucci Pasquale, giudice,

ha emesso la seguente ordinanza sull'appello n. 10907/2015 depositato il 5 novembre 2015, avverso la sentenza n. 6079/2015 Sez. 12 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Napoli;

Contro: Ag. Entrate Direzione provinciale I di Napoli;

Contro: Comune di Napoli - Piazza Municipio - 80100 Napoli;

Contro: Errico Amedeo - via Po, 20 - 80126 Napoli; difeso da Albinio D'Antonio, via Di Pozzuoli n. 88A - 80078 Pozzuoli;

proposto dall'appellante: Agente di riscossione Napoli Equitalia Sud S.p.a., difeso da Sartorio D'Analista Massimo, corso Vittorio Emanuele 416 piano 1 - 80135 Napoli;

terzi chiamati in causa: Presidente della Camera dei deputati Palazzo Montecitorio - 00186 Roma.

Atti impugnati:

fermo amministrativo n. 07180201400041689000 Irpef - Altro;

fermo amministrativo n. 07180201400041689000 Iva - Altro;

fermo amministrativo n. 07180201400041689000 Irap;

fermo amministrativo n. 07180201400041689000 Tarsu/Tia.



Svolgimento del processo

Con l'impugnata sentenza la C.T.P. di Napoli accoglieva il ricorso proposto da Errico Amedeo avverso il preavviso di fermo amministrativo come da epigrafe relativo all'auto Mazda 3 tg. DG824GY di sua proprietà, preavviso speditogli dalla s.p.a. Equitalia Sud per conto dell'Agenzia delle entrate di Napoli e del Comune di Napoli. relativamente a dieci cartelle di pagamento per TARSU, IVA, IRPEF, IRAP ed altro dal 2005 al 2011, il tutto per un importo complessivo di € 61.022,72.

Il ricorrente aveva dedotto l'omessa notifica delle cartelle richiamate in esso preavviso e la decadenza dal diritto a quelle esazioni tributarie, nonché la necessità di usare la detta auto per accompagnare il figlio minore portatore di grave handicap.

L'Agenzia delle entrate di Napoli ed il comune di Napoli, instauratosi il contraddittorio, si erano costituiti deducendo la loro estraneità alla lite, in quanto la notifica delle cartelle riguardava esclusivamente la s.p.a. Equitalia Sud, e quest'ultima, costituitasi anch'essa, aveva contestato in fatto ed in diritto ogni avversa deduzione.

La C.T.P. di Napoli, previamente ritenuto impugnabile il preavviso di fermo, lo annullava rilevando la mancata prova documentale della notifica delle cartelle sottesevi, pur rigettando la domanda di annullamento delle medesime e quella di declaratoria di decadenza.

Avverso tale sentenza proponeva appello la s.p.a. Equitalia Sud, producendo documentazione relativa alla notifica delle dette cartelle e comunque sostenendo l'erroneità della decisione adottata per divise inammissibilità ed infondatezza della domanda di annullamento del preavviso di fermo, nonché comunque per difetto di prova circa la dedotta necessità del contribuente di accompagnare con quell'auto il figlio minore portatore di handicap.

Radicatasi la lite nel presente procedimento di secondo grado, si costituiva solo, l'Errico resistendo all'appello per asserita tardività dell'avversa produzione documentale e formulando gravame incidentale in ordine al mancato annullamento di tutte le cartelle nonché in ordine al rigetto della deduzione di decadenza, tanto poi ribadendo in note difensive prodotte in data 1° aprile 2016.

Indi questo collegio ha adottato la deliberazione, come da dispositivo e motivi qui contenuti, all'udienza odierna, svoltasi con le formalità di cui all'art. 34 decreto legislativo n. 546/1992 nella ricorrenza di ogni requisito previsto dalla detta norma.

Motivi della decisione

S'impone ai fini del decidere — previamente ammessa l'impugnabilità del preavviso di fermo (*cf.* Cass. S.U. n. 11087/10) — la delibazione di questa C.T.R. circa la questione di costituzionalità, da sollevarsi d'ufficio, in ordine al disposto dell'art. 58, comma 2 del decreto legislativo n. 546/92, sia in sé che in relazione al comma 1 della stessa norma, questione strettamente funzionale alla decisione della causa, in cui appunto si controverte della legittimità della produzione in appello della prova documentale della notifica delle cartelle prodromiche al preavviso di fermo in oggetto, pur se tale prova era nella disponibilità della parte producente, nella specie la s.p.a. Equitalia Sud, già in primo grado.

Il cit. art. 58 invero — dopo aver prescritto, al comma 1, pedissequamente al disposto dell'art. 345 codice di procedura civile, che non possono essere prodotti nuovi mezzi di prova in appello, salvo che non siano ritenuti indispensabili o che la parte non dimostri di non aver potuto proporli o produrli in primo grado per causa ad essa non imputabile — al comma 2 sembra far salva indiscriminatamente la possibilità di produzione in secondo grado di nuovi documenti.

Ora, va subito ricordato che a riguardo si è ravvisata la specialità di tale ultima disposizione normativa — peculiare del rito tributario in cui non può trovare propriamente ingresso quasi nessuno mezzo di prova ai sensi dell'art. 7 decreto legislativo n. 546/92 — rispetto a quella generale di cui al cit. art. 345 codice di procedura civile (*cf.*, *ex multis*, Cassazione n. 6914/11; n. 10234/12; n. 3661/15) e che se n'è costantemente registrata una ferrea, e perfino burocratica, interpretazione letterale, donde viene avallata la legittimità della produzione di nuovi documenti in appello pur quando essi siano, stati già, come nella specie, in possesso della parte che per sua mera inerzia non li abbia fino ad allora prodotti.

Per l'effetto la disposizione di legge in esame faculterebbe, a quanto già cennato, una libera ed incondizionata producibilità documentale cui non sarebbe d'ostacolo l'omessa o tardiva produzione di quegli stessi documenti in primo grado, e ciò in aderenza ad univoco orientamento della Suprema Corte (*cf.*, *ex multis*, Cassazione n. 18907/11; n. 20109/12; n. 665/14; n. 21909/15).



Anzi al più la giurisprudenza di legittimità si è fatta scrupolo di affermare che dovrebbe applicarsi anche in secondo grado il limite posto dall'art. 32 decreto legislativo n. 546/92 per effetto del richiamo operato dall'art. 61 decreto legislativo n. 546/92, di guisa che la produzione di nuovi documenti in appello dovrebbe rispettare il termine di venti giorni liberi prima dell'udienza, oltre ad osservare le formalità di cui al comma 1 dell'art. 24 di esso decreto legislativo n. 546/92 (*cf.* Cassazione n. 20109/12 e n. 3661/15 già cit.).

Pertanto, per restare nello specifico, secondo l'insegnamento dei Supremi Giudici, la prova della notifica al contribuente delle cartelle prodromiche al preavviso di fermo in oggetto ben potrebbe essere acquisita nel presente grado, pur non avendo la s.p.a. Equitalia Sud provato la sussistenza di caso fortuito o forza maggiore impeditivi di tale produzione in primo grado.

In altri termini la perenzione cristallizzatasi davanti alla C.T.P. per mancata produzione di tali documenti o per ipotetica mancata produzione dei medesimi nel termine previsto dall'art. 32 del decreto legislativo n. 546/92 — termine di natura indubbiamente perentoria proprio perché prescritto come tempo utile ed ultimativo per il compimento di atti del processo, nell'evidente logica pubblicistica dell'ordinato suo svolgimento, donde trae appunto la propria ragion d'essere la comminatoria della decadenza (*cf.* anche Cassazione n. 655/14 che, nel ravvisare la perentorietà in discorso, pur in assenza di espressa previsione legislativa, giustifica la decadenza con riferimento al rispetto del diritto di difesa e del principio del contraddittorio) — resterebbe sempre sanabile davanti alla C.T.R., o, nella peggiore delle ipotesi, lo resterebbe nel rispetto del termine dei venti giorni ex art. 32 cit. anteriori alla prima udienza in appello.

E per di più tale sanatoria opererebbe, come già detto, in modo del tutto incondizionato, e cioè neppure vincolato ad un previo giudizio di eventuale indispensabilità di quell'acquisizione, parallelamente a quanto previsto dal comma 1 dell'art. 58 in discorso (comma 1 implicante, a tacer d'altro, una delicata valutazione giudiziale che, districandosi fra veri e propri equilibrismi interpretativi, dovrebbe evitare di tradursi in interventi adiutori del giudice in violazione del diritto di difesa dell'altra parte). Su tali premesse, a parere di questa C.T.R., non potendo ritenersi consentita una lettura così largheggiante dell'art. 58, comma 2 decreto legislativo n. 546/92, non si potrebbe sfuggire da questa alternativa: o ritenere costituzionalmente illegittima, senza mezzi termini, la disposizione in esame, o limitarla fortemente e significativamente in sede interpretativa.

A tal ultimo riguardo per documenti nuovi potrebbero piuttosto intendersi — ed invero proprio in ossequio alla cennata logica di specialità ascrivibile alla nota inibizione di esperire prove testimoniali ex art. 7, comma 4 decreto legislativo n. 546/92 cit. — documenti ulteriori rispetto a quelli già acquisiti, come nel caso in cui sussista la necessità di integrarli o anche di produrli per la prima volta in relazione alla sopravvenienza di argomentazioni fattuali o giuridiche esposte nella sentenza impugnata oppure nel gravame (a seconda che si consideri la posizione dell'appellante o dell'appellato), o ancora, al più, in ogni altro caso in cui non si sia già perento il diritto della parte di versarli in processo.

Ma — senza peraltro nascondersi che forse quanto appena delineato sarebbe già scritto nel sistema, di guisa che una tale lettura restrittiva e, ad avviso di questa C.T.R., costituzionalmente orientata finirebbe col rendere del tutto pleonastica la specificazione contenuta in esso art. 58 comma 2 — dovrebbe comunque evitarsi radicalmente che tale disposto normativo possa mai consentire di produrre in appello documenti producibili in primo grado e nondimeno, senza cogenti ragioni giustificative, non prodotti affatto oppure non prodotti tempestivamente nel termine di cui all'art. 32 cit., e quindi documenti la cui produzione si sia perenta in primo grado.

È, a ben guardare, lo stesso concetto di perenzione ad indicare, nel lessico comune prima ancora che in quello giuridico, l'impossibilità di reviviscenza: si perime ciò che si perde e ciò che si perde più non risorge.

Sarebbe invero singolare che il sistema processuale tributario vietasse in primo grado l'acquisizione di documenti oltre i limiti temporali fissati dall'art. 32 decreto legislativo n. 546/92 per poi consentire in appello, ai sensi dell'art. 58, comma 2 dello stesso decreto legislativo, la loro producibilità libera e piena.

Né meno libera e meno piena essa sarebbe anche a voler recepire il citato pensiero giurisprudenziale (Cass. n. 20109/12 e n. 3661/15) per il quale dovrebbe rispettarsi anche in grado d'appello il limite di cui all'art. 32 cit., e ciò in quanto resterebbe pur sempre il problema di consentire la reviviscenza di una facoltà processuale perenta.

E ciò non sarebbe soltanto antinomico rispetto alla dimensione logico-giuridica del perimersi decadenziale nei sensi sopra cennati, ma finirebbe, ancor peggio, col vanificare quel rispetto del diritto di difesa e del principio del contraddittorio di cui, come già detto, si fa opportunamente carico la giurisprudenza, ravvisandovi appunto la *ratio* stessa della decadenza (*cf.* Cassazione n. 655/14 cit. ed anche n. 3661/15 cit.).

Invero una produzione documentale nuova in appello, pur se possibile in primo grado e non avvenuta per mera inerzia della parte interessata, potrebbe essere voluta ad arte per impedire al controsoggetto processuale la proposizione di motivi aggiunti in primo grado e quindi il pieno esercizio del diritto di difesa di quegli.



Né varrebbe opporre che una tale facoltà sarebbe pur sempre salva all'esito della produzione in appello, dal momento che, per com'è evidente, la controparte del produttore avrebbe, pur sempre e per sempre, perso — senza quindi possibilità di reviviscenze di sorta — un grado di giudizio utile alla sua difesa.

Utile alla difesa e perciò necessario ed anzi, ex art. 24 Cost., ineludibile.

Come si vede, quel tale rispetto del diritto di difesa e del principio del contraddittorio, rispetto pur valorizzato dalla citata giurisprudenza, verrebbe gravemente meno, con il risultato antiggiuridico di conculcare o limitare il diritto di difesa della parte non negligente ed invece favorire proprio la parte negligente che, avendo omesso di produrre in primo grado ciò che ben poteva produrre, verrebbe in tal modo ad essere premiata anziché essere sanzionata.

O meglio verrebbe ad essere premiata dopo essere stata sanzionata solo in maniera effimera e precaria in primo grado e perciò, in fin dei conti e per dirla tutta, solo per finta, così come solo per finta il diritto di produrre documenti si sarebbe estinto davanti al primo giudice per poi risorgere davanti al secondo.

E — si ripete — non vi resta implicata la sola preoccupazione logica e sistematica di postulare la possibilità di una tale resurrezione, ma ben piuttosto quella di veder minata in radice la certezza delle situazioni giuridiche di cui consta il rapporto processuale.

Infatti la decadenza del diritto di una parte non potrebbe mai radicare l'effetto estintivo che le è proprio con correlate conseguenze nel patrimonio giuridico della parte contrapposta: il diritto acquisito da quest'ultima di giovarsene, come di consueto, in via definitiva ed irreversibile più non sussisterebbe, dal momento che essa parte contrapposta resterebbe condannata ad uno stato di dubbio e precarietà sull'esistenza di quel suo diritto derivato dall'avversa caducazione, diritto che perciò potrebbe definirsi tale solo per intanto o, per così dire, allo stato degli atti.

Parallelamente la decadenza non avrà sancito, secondo la regola ordinaria, la morte, peraltro di tipo abortivo, del diritto non esercitato, ma solo una sorta di sua morte presunta, con l'intuibile precarietà che ne deriva.

Tanto varrebbe dunque liberalizzare fin da subito, in primo grado, la facoltà di produrre documenti senza limiti di sorta. E ciò anche e soprattutto al fine di evitare la contorsione logico-giuridica di scompensare gli spazi decisori fra i due gradi di giudizio, restringendo il primo in attesa di ampliare eventualmente il secondo. Verrebbe così a crearsi un sistema ibrido in cui sarebbe possibile ed anzi in qualche modo preconstituita una cognizione iniziale più ridotta rispetto a quella del gravame.

Ed invero l'estensione del giudizio d'appello risulterebbe in tal modo, in un abnorme ribaltamento dei tradizionali schemi processuali, non più dimensionato minoritariamente sul *devolutum* (nella più corretta accezione che trascende i meri aspetti difensivi ed argomentativi e coinvolge anche i mezzi di prova acquisiti e richiamati a supporto delle deduzioni censorie), bensì passibile delle più imprevedute ed impensabili dilatazioni innescate dai nuovi documenti, fino a snaturare la stessa concezione del giudizio d'appello come *revisio prioris instantiae*.

Pertanto quantomeno s'imporrebbe, ad avviso di chi giudica, una lettura restrittiva del comma 2 dell'art. 58 decreto legislativo n. 546/92 — salvo a ritenerlo addirittura incostituzionale — rispetto a quella abilitante una produzione documentale senza limiti e condizioni in grado d'appello (o finanche con l'uguale limite di cui all'art. 32 decreto legislativo n. 546/92 applicato ex art. 61 dello stesso decreto legislativo), onde evitare l'effetto perverso di annullare le decadenze già verificatesi in primo grado e così sovvertire ogni garanzia di contraddittorio ed ogni certezza correlata a quest'ultimo, nonché, prima ancora, la stessa dimensione strutturale e funzionale del processo che non consente regressioni di sorta nel suo coesenziale divenire.

Stavolta dunque, a voler seguire il citato pensiero giurisprudenziale della Suprema Corte dal quale si dissente, la sanzione della decadenza resterebbe annullata, con singolare esito premiale dell'inerzia sottesa alla perenzione caducativa già realizzatasi e quindi con incidenza su effetti già definiti nel rapporto processuale fra le parti, non già *jussu judicis* come nella detta ipotesi della divisata indispensabilità del documento di cui al comma 1 dell'art. 58 in discorso, bensì addirittura, sempre e comunque, *ope legis*.

A tacer d'altro, poi, si dovrebbe anche ritenere che il comma 1 dell'art. 58 decreto legislativo n. 546/92 resti sempre abrogato dal suo comma 2, atteso che non sussiste un netto discrimine concettuale fra la categoria giuridica dei mezzi di prova e quella dei documenti, rientrando questi ultimi propriamente nel novero dei primi, quali mezzi di prova costituiti diversi da quelli costituendi e perciò come *species* dello stesso *genus* (cfr. Cassazione S.U. n. 8203/05), il tutto non senza ribadire ancora che nel processo tributario i mezzi di prova sono appunto essenzialmente i documenti, attese le minimali indicazioni dell'art. 7 decreto legislativo n. 546/92 circa gli altri mezzi istruttori consentiti e dovendosi altresì ricordare che neppure la c.t.u. può considerarsi tecnicamente un mezzo di prova (cfr., *ex multis*, Cassazione n. 132/96; n. 4720/96; n. 996/99; n. 14979/00; n. 5422/02; 9060/03; 3004/04; n. 13401/05; n. 9522/06 S.U.; n. 23087/06; n. 24620/07; n. 1850/09 S.U.; n. 9461/10; n. 3130/11; n. 8989/11; n. 2251/13).



Il che renderebbe, per altro verso, alquanto pletorico il dettato di esso comma 1, per cui il riferimento letterale dei due commi in discorso rispettivamente ai mezzi di prova ed ai documenti si risolverebbe, in definitiva, in una dualità solo apparente.

Non si ravvisa quindi manifesta infondatezza della questione di costituzionalità qui posta d'ufficio con riferimento alla contrarietà della normativa di che trattasi rispetto agli articoli 3 e 24 Cost., essendo innegabile il dato della disparità di trattamento delle parti, con intollerabile sbilanciamento, a favore di quella facultata a produrre per la prima volta in appello documenti già in suo possesso nel grado anteriore ed in danno della controparte, costretta comunque a vedere limitata e compromessa la sua difesa per effetto dell'indubbia sottrazione di un grado di giudizio alla sua posizione processuale.

Da quanto appena detto discende altresì, quasi a mo' di corollario, la non manifesta infondatezza della stessa questione di costituzionalità rispetto all'art. 117, primo comma Cost. e, per esso, rispetto ai vincoli derivanti, a tacer d'altro, dall'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che sancisce il diritto ad un processo equo.

A ciò si aggiungano le esposte notazioni, di immediata valenza logica prima che giuridica, riferite alla reviviscenza di diritti perenti o caducati ed ai connessi guasti giuridici che si verificherebbero in capo alla controparte della produttrice i nuovi documenti e, più in generale, nel sistema nonché, per quanto di ragione, in ordine alla stessa dimensione concettuale di processo come divenire non regressivo ed a quella di processo di secondo grado con devoluzione non maggiore rispetto al primo grado, non senza infine considerare tutte le anomalie e le incongruenze interpretative radicate dalla congiunta lettura dei due commi dell'art. 58 nei sensi detti.

Per tutto quanto precede, la tematica della legittimità costituzionale del complessivo disposto di tale norma, ad avviso di questa C.T.R., merita di essere approfondita, quantomeno alla stregua degli argomenti qui adottati *ex officio judicis*, nella parte in cui si prevede che la produzione di nuovi documenti in appello sia sempre ammessa (ancorché nei termini ex art. 32 decreto legislativo n. 546/92 per il disposto dell'art. 61 decreto legislativo n. 546/92), anche per i documenti già in possesso della parte in primo grado da essa non prodotti affatto o non prodotti tempestivamente, e quindi ad onta dell'effetto decadenziale definitivo ed insanabile verificatosi sulla facoltà di produrli in appello, salvo conclamate evenienze fortuite o di forza maggiore.

Ai sensi dell'art. 23, comma 2 della legge 11 marzo 1953, n. 87 il presente giudizio sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità, mentre ai sensi dell'art. 23, comma 4 della legge 11 marzo 1953, n. 87 la presente ordinanza sarà notificata alle parti costituite ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

P.Q.M.

La commissione così provvede:

a) letti gli articoli 134 e 137 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 58, comma 2 del decreto legislativo n. 546/92, sia in sé che in relazione al comma 1 di essa norma, per divisato contrasto con gli articoli 3, 24 e 117 primo comma della Costituzione, nonché con criteri di razionalità e con i principi generali dell'ordinamento nei sensi di cui in motivazione;

b) dispone la sospensione del presente giudizio;

c) dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;

d) dispone infine l'immediata trasmissione della presente ordinanza alla Corte costituzionale assieme al fascicolo processuale nella sua interezza e con la prova delle avvenute e rituali notificazioni e comunicazioni predette.

Napoli, 22 aprile 2016

Il Presidente estensore: NOTARI



N. 246

Ordinanza del 16 giugno 2016 del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, Sezione staccata di Reggio Calabria sul ricorso proposto da Quattrone Carmela Adele Ester Rosaria ed altri contro Presidenza del Consiglio dei ministri e altri.

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 [- Computo dei compensi professionali del personale dell'Avvocatura dello Stato ai fini del raggiungimento del limite massimo retributivo di cui all'art. 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011].

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), art. 9, commi [1,] 3, 4 e 6.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA CALABRIA

SEZIONE STACCATA DI REGGIO CALABRIA

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso n. 708 del 2015, proposto da Carmela Adele Ester Rosaria Quattrone, Roberto Antillo, Michele Conforti, Francesco Triolo, rappresentati e difesi dagli avvocati Massimo Luciani e Caterina Notaro, presso lo studio di quest'ultima elettivamente domiciliati, in Reggio Calabria, alla via Domenico Tripepi n. 9;

Contro:

la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*;

il Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del Ministro *pro tempore*;

l'Avvocatura dello Stato, in persona dell'Avvocato generale *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Reggio Calabria, con domicilio eletto in Reggio Calabria, alla via del Plebiscito n. 15;

Nei confronti di Andrea Russo, per l'accertamento del diritto alla corresponsione dei compensi professionali senza le decurtazioni e limitazioni previste dall'art. 9 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, con conseguente condanna, anche in forma generica, delle amministrazioni resistenti al pagamento delle somme dovute.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle amministrazioni intimate;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 giugno 2016 il dott. Roberto Politi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Premettono i ricorrenti, Avvocati e Procuratori dello Stato in servizio presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Reggio Calabria, che ai medesimi è affidata la rappresentanza e la difesa in giudizio dello Stato e di altri numerosi enti pubblici territoriali, nonché una generale attività di consulenza volta all'analisi e alla soluzione di questioni tecnico-giuridiche concernenti l'attività di pubbliche amministrazioni.

Evidenziano che, fino all'entrata in vigore dell'art. 9 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, il loro trattamento economico era regolato dal regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, nonché dalle leggi 2 aprile 1979, n. 97 e 3 aprile 1979, n. 103.

Tale disciplina prevedeva, in particolare:

una quota fissa, commisurata a ruolo, titolo e grado del personale dell'Avvocatura ed equiparata, per il *quantum*, al trattamento dei magistrati dell'ordine giudiziario;

una quota variabile, in funzione dell'esito delle controversie patrocinate, quando la pubblica amministrazione non risulti soccombente;

l'esazione, a cura della stessa Avvocatura dello Stato, delle competenze di avvocato nei confronti delle controparti, liquidate con sentenza od ordinanza, oppure pattuite per rinuncia o transazione.



Le somme così raccolte (detratto il 12,50% per il personale amministrativo) venivano ripartite nella misura di sette decimi tra gli avvocati di ciascun ufficio, in base a norme regolamentari; e di tre decimi, in misura uguale fra tutti gli Avvocati dello Stato.

Soggiungono inoltre che, nei casi di transazione dopo sentenza favorevole allo Stato, o di pronuncia con compensazione delle spese in controversie nelle quali l'Amministrazione comunque non sia stata soccombente, l'erario corrispondeva all'Avvocatura la metà delle competenze che sarebbero state liquidate.

Il descritto quadro è stato parzialmente modificato per effetto dell'art. 1, comma 457, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, che ha disposto una riduzione nella misura del 75%, per il triennio 2014-2016, dei compensi liquidati a seguito di sentenza che riconosceva la pubblica amministrazione non soccombente.

È, quindi, intervenuto l'art. 9 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, il quale così ha disposto:

tutti i compensi professionali 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;

nell'ipotesi di sentenza favorevole, con condanna della controparte alle spese, solo il 50% delle somme recuperate è ripartito tra gli Avvocati dello Stato secondo le previsioni regolamentari dell'Avvocatura dello Stato; mentre il 25% delle suddette somme è destinato a borse di studio per lo svolgimento della pratica forense presso l'Avvocatura dello Stato; ed il rimanente 25% è versato al fondo per la riduzione della pressione fiscale di cui all'art. 1, comma 431, della legge 27 dicembre 2013, n. 147;

nei casi di integrale compensazione delle spese, ai dipendenti della pubblica amministrazione, 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 già previsto;

i regolamenti dell'Avvocatura dello Stato fissano i criteri per il riparto delle somme recuperate, in base al rendimento individuale e secondo criteri oggettivamente misurabili che tengano conto della puntualità negli adempimenti processuali.

Il comma 2 dell'art. 9 del citato decreto-legge n. 90/2014 ha, poi, abrogato l'art. 1, comma 457, della legge n. 147 del 2013 e l'art. 21, comma 3, del regio decreto n. 1611 del 1933: norme, queste, che prevedevano la misura degli onorari da corrispondere agli Avvocati dello Stato sia nel caso di liquidazione delle spese legali a carico delle controparti, sia nel caso di compensazione delle spese, ferma però restando la non soccombenza dell'Amministrazione.

Sostengono i ricorrenti di aver conseguito, sin dalla data del loro ingresso nel ruolo dell'Avvocatura dello Stato, il «diritto» alla corresponsione dei compensi per l'attività professionale esercitata ai sensi dell'art. 21 del regio decreto n. 1611 del 1933.

Ed evidenziano che, a seguito della entrata in vigore dell'art. 9 del decreto-legge n. 90 del 2014, i compensi professionali ai medesimi spettanti vengono a ragguagliarsi ad importi significativamente ridotti rispetto a quanto sarebbe stato loro riconosciuto in applicazione delle previgenti disposizioni, in vigore al momento della loro assunzione e anche al momento in cui hanno concretamente svolto prestazioni professionali.

Di conseguenza – premesso di appartenere al personale della pubblica amministrazione che, ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è tuttora inquadrato in regime di diritto pubblico – con il presente ricorso essi chiedono l'accertamento del diritto alla corresponsione degli onorari professionali senza le decurtazioni e limitazioni previste dall'art. 9 del decreto-legge n. 90 del 2014; con conseguente condanna, anche in forma generica, delle amministrazioni intimiate al pagamento delle somme dovute, anche ove nelle more illegittimamente trattenute.

L'accoglimento delle predette domande di accertamento e condanna postula, peraltro, la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 9 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014.

Sostengono, al riguardo, l'illegittimità di tutte le previsioni dell'art. 9 che dispongono la decurtazione e la limitazione dei compensi spettanti agli Avvocati dello Stato, con particolare riferimento ai commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8 e 9.

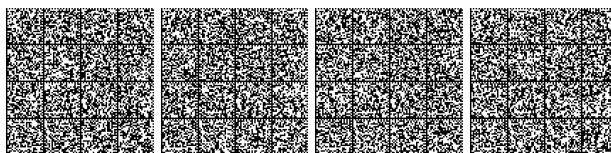
In proposito, affermano l'illegittimità:

del comma 1, nella parte in cui dispone che i compensi professionali corrisposti agli avvocati pubblici siano da computare nel tetto massimo degli emolumenti di cui all'art. 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011;

del comma 2, nella parte in cui abroga parzialmente l'art. 21 del regio decreto n. 1611 del 1933 e l'art. 1, comma 457, della legge n. 147 del 2013 (recanti il precedente e più favorevole regime dei compensi);

dei commi 3 e 6, nella parte in cui dettano per gli Avvocati dello Stato un regime diverso da quello della generalità degli avvocati dipendenti della pubblica amministrazione;

del comma 4, nella parte in cui riduce, nei termini già ricordati, i compensi degli Avvocati dello Stato;



del comma 5, nella parte in cui si conferisce alle competenti amministrazioni la potestà regolamentare necessaria a determinare le modalità della decurtazione dei compensi professionali degli avvocati, ivi compresi gli Avvocati dello Stato;

del comma 8, nella parte in cui fissa il *dies a quo* dell'applicazione del nuovo regime dei compensi professionali e in cui reca (addirittura) una clausola di minor favore nel caso di mancata attuazione regolamentare dell'art. 9 medesimo;

del comma 9, nella parte in cui pone la clausola di invarianza dei risparmi conseguiti dalla finanza pubblica.

In proposito, i ricorrenti hanno prospettato svariate questioni di legittimità costituzionale della disciplina come sopra individuata, assumendone il contrasto con i seguenti parametri:

art. 3 (principio di ragionevolezza) ed art. 97 (buon andamento della pubblica amministrazione), in una con la violazione dell'art. 36;

art. 3 (principi di eguaglianza e di ragionevolezza);

articoli 3, 23 e 53 (prelievo tributario);

articoli 3, 4, 23, 36, 42 e 117, comma 1, in riferimento all'art. 1 del Primo protocollo aggiuntivo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo;

art. 77;

articoli 2 e 117, in relazione agli articoli 6 e 13 CEDU, per il profilo del diritto all'affidamento e della certezza giuridica.

Le amministrazioni intimete si sono costituite in giudizio argomentando diffusamente per l'infondatezza delle censure di incostituzionalità sopra indicate ed insistendo, pertanto, per la reiezione del ricorso.

Il ricorso viene ritenuto per la decisione alla pubblica udienza dell'8 giugno 2016.

1. La disamina delle dedotte doglianze – volte a sottolineare il contrasto con la normativa di cui all'art. 9 del decreto-legge n. 90 del 2014 con i parametri costituzionali precedentemente indicati – impone una previa ricognizione del pregresso quadro normativo di riferimento, sinotticamente riguardato con le modificazioni apportate dalla disposizione ora citata.

Viene, in primo luogo, in considerazione quanto previsto dall'art. 21 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, che così disponeva:

«L'Avvocatura generale dello Stato e le avvocature distrettuali nei giudizi da esse rispettivamente trattati curano la esazione delle competenze di avvocato e di procuratore nei confronti delle controparti quando tali competenze siano poste a carico delle controparti stesse per effetto di sentenza, ordinanza, rinuncia o transazione» (comma 1, così sostituito dall'art. 27 della legge 3 aprile 1979, n. 103);

«Con l'osservanza delle disposizioni contenute nel titolo II della legge 25 novembre 1971, numero 1041, tutte le somme di cui al precedente comma e successivi vengono ripartite per sette decimi tra gli Avvocati e Procuratori di ciascun ufficio in base alle norme del regolamento e per tre decimi in misura uguale fra tutti gli Avvocati e Procuratori dello Stato. La ripartizione ha luogo dopo che i titoli, in base ai quali le somme sono state riscosse, siano divenuti irrevocabili: le sentenze per passaggio in giudicato, le rinunce per accettazione e le transazioni per approvazione» (comma 2, dapprima sostituito dall'art. 27 della legge 3 aprile 1979, n. 103 e poi così modificato dal comma 1 dell'art. 43 della legge 18 giugno 2009, n. 69);

«Negli altri casi di transazione dopo sentenza favorevole alle Amministrazioni dello Stato e nei casi di pronunciata compensazione di spese in cause nelle quali le Amministrazioni stesse non siano rimaste soccombenti, sarà corrisposta dall'erario all'Avvocatura dello Stato, con le modalità stabilite dal regolamento, la metà delle competenze di avvocato e di procuratore che si sarebbero liquidate nei confronti del soccombente. Quando la compensazione delle spese sia parziale, oltre la quota degli onorari riscossa in confronto del soccombente sarà corrisposta dall'Erario la metà della quota di competenze di avvocato e di procuratore sulla quale cadde la compensazione» (comma 3, abrogato dal comma 2 dell'art. 9, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114).

La disciplina come sopra indicata ha subito una modificazione temporalmente circoscritta per effetto dell'entrata in vigore della legge 27 dicembre 2013, n. 147, il cui art. 1, al comma 457, ha disposto che «A decorrere dal 1° gennaio 2014 e fino al 31 dicembre 2016, i compensi professionali liquidati, esclusi, nella misura del 50 per cento, quelli a carico della controparte, a seguito di sentenza favorevole per le pubbliche amministrazioni ai sensi del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, o di altre analoghe disposizioni legislative o contrattuali, in favore dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1,



comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi incluso il personale dell'Avvocatura dello Stato, sono corrisposti nella misura del 75 per cento. Le somme provenienti dalle riduzioni di spesa di cui al presente comma sono versate annualmente dagli enti e dalle amministrazioni dotate di autonomia finanziaria ad apposito capitolo di bilancio dello Stato».

Sia il comma 3 dell'art. 21 del regio decreto n. 1611/1933, che il comma 457 dell'art. 1 della legge n. 147/2013, sono stati, quindi, abrogati per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 9 del decreto-legge n. 90 del 2014; il quale ha completamente ridisegnato la disciplina dei compensi spettanti agli Avvocati e Procuratori dello Stato, secondo quanto *infra* riportato:

«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».



Dalla riforma dell'assetto retributivo degli Avvocati dello Stato, come sopra delineata dall'art. 9, muovono le censure di illegittimità costituzionale dalla parte ricorrente articolate con il presente mezzo di tutela, che il Collegio intende partitamente affrontare ai punti che seguono».

2. In primo luogo, per quanto attiene la dedotta violazione del parametro di cui all'art. 77 della Costituzione, si rileva come la Sede di Trento del T.R.G.A. del Trentino Alto Adige, con ordinanza 10 marzo 2016, n. 138, abbia riservato favorevole considerazione alle argomentazioni di parte ricorrente, sulla base dei rilievi di seguito riportati:

«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 p.a. 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 imponevano 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».



Intende il Collegio pienamente aderire ai surriportati rilievi (fatti propri anche dal Tribunale amministrativo regionale del Molise, ordinanza 25 marzo 2016, n. 161), dando atto della non manifesta infondatezza e della rilevanza della questione riguardante la compatibilità costituzionale dell'art. 9 del decreto-legge n. 90/2014 rispetto al parametro di cui all'art. 77 della Costituzione.

3. Omogeneamente a quanto osservato dal Tribunale amministrativo regionale del Molise con il suindicato provvedimento di rimessione alla Corte costituzionale, ha inoltre modo questa Sezione di dubitare della compatibilità costituzionale della disciplina *de qua* rispetto all'ulteriore parametro di cui all'art. 3 della Costituzione: segnatamente, per quanto concerne la lamentata violazione del principio di uguaglianza tra la disciplina riservata agli Avvocati dello Stato e quella regolante gli avvocati di altre amministrazioni pubbliche, con riferimento alle ipotesi di sentenza favorevole con recupero delle spese legali a carico delle controparti (comma 4 dell'art. 9 del decreto-legge n. 90/2014, con riferimento al precedente comma 3).

3.1 Come si è avuto modo di constatare attraverso la lettura delle disposizioni da ultimo riportate di cui all'art. 9 del decreto n. 90, i commi 3 e 4 hanno introdotto la decurtazione degli onorari solo per i primi (prevedendo, in particolare, la corresponsione nei limiti del 50% delle somme liquidate nei provvedimenti giurisdizionali in favore dell'Amministrazione, in caso di vittoria della causa).

Diversamente, sui punti sopra indicati la vigente disciplina riservata agli avvocati delle altre Amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici non ha subito modificazione taluna: venendosi ora, per i profili all'esame, a configurare una manifesta – quanto ingiustificata ed ingiustificabile – difformità di trattamento, che il Collegio ritiene, sulla base delle considerazioni in seguito rassegnate, priva di convincente fondamento, con riveniente vulnerazione del citato parametro ex art. 3 della Costituzione.

Ben è a conoscenza il Collegio che 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»; e che si giustificano sotto il profilo della ragionevolezza, «in quanto mirati 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 costituzionale, 17 dicembre 2013, n. 310).

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 (citata sentenza n. 310 del 2013, punto 13.5; e sentenza n. 178 del 2015).

Alla luce delle riportate coordinate, destano perplessità le specifiche deroghe specificamente riferite all'Avvocatura di Stato dal comma 4 dell'art. 9 del decreto-legge n. 90/2014, atteso che:

se 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;

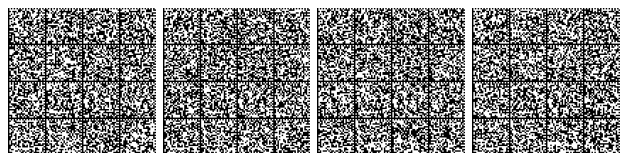
diversamente, per Avvocati dello Stato una tale possibilità è limitata *ex ante* al 50% per i (soli) giudizi conclusi con condanna alle spese in favore dell'Amministrazione da essi patrocinata.

3.2 Ritiene il Collegio che una tale diversificazione 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.

Va innanzi tutto rilevato come la commisurazione della componente retributiva fissa non possa assumere dirimente rilevanza ai fini dello scrutinio di compatibilità costituzionale di disposizioni che hanno inciso sulla spettanza di compensi che, pur suscettibili di essere sussunti nel *genus* della «remunerazione», non possono tuttavia essere assimilati a componenti «retributive» in senso proprio.

Infatti, ancorché i compensi di che trattasi siano preordinati a «remunerare» prestazioni professionalmente rese nell'esercizio delle funzioni istituzionalmente rimesse ad Avvocati e Procuratori dello Stato, nondimeno essi non rientrano nel concetto di «retribuzione in senso proprio», atteso il carattere di variabilità che ne assiste la commisurazione (diversamente dalla «fissità» che connota le componenti retributive) e la non assimilabilità del relativo regime contributivo/pensionistico.

Ciò preliminarmente posto, si osserva che gli avvocati delle Amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato hanno statuti e inquadramenti che mutano da un ente all'altro senza possibilità di individuazione di una disciplina giuridico/economica unitaria, di modo che l'assegnazione ai soli Avvocati dello Stato di un trattamento variabile, peggiorativo



rispetto agli altri, assume il carattere di una penalizzazione discriminante, soprattutto se il trattamento peggiore consegue alla mera appartenenza all'Avvocatura dello Stato e non sia «collegata» ad una soglia stipendiale specifica.

I dubbi di costituzionalità non si sarebbero posti qualora il provvedimento contestato, anziché identificare specificamente – ed esclusivamente – 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 n. 310 del 2013, cit.).

Nella fattispecie, l'art. 9 del decreto-legge n. 90/2014 è rivolto alla riforma 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 relativo trattamento, quale è quello peggiore riservato all'Avvocatura dello Stato, dovrebbe fondarsi su circostanze obiettive, nella fattispecie non ravvisabili.

Va, inoltre, considerato il particolare *status* 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 a difendere in sede giudiziale (tale circostanza rilevando al fine di garantire una posizione di maggiore indipendenza ai primi, ma non di giustificarne la sottoposizione ad un trattamento economico peggiore rispetto a quello goduto dalle altre avvocature pubbliche, soprattutto nei casi in cui queste godano del medesimo trattamento economico di parte fissa).

3.3 Nel ribadire, conseguentemente, i dubbi di compatibilità costituzionale della disciplina come sopra introdotta dall'art. 9 del decreto-legge n. 90/2014 con riferimento al diversificato trattamento riservato agli Avvocati e Procuratori dello Stato rispetto ai legali delle altre Amministrazioni pubbliche, intende il Collegio dissentire dalle argomentazioni, sul punto, espresse dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia, Lecce, sezione I, 20 gennaio 2016, n. 170).

Nella pronuncia da ultimo indicata si afferma che:

«la parte fissa del trattamento economico assicurato agli Avvocati dello Stato (pari ... al trattamento economico assicurato ai magistrati) deve ritenersi adeguata anche al rilievo, alla complessità e all'impegno connessi alla tutela giudiziale ed extragiudiziale degli interessi della pubblica amministrazioni da parte degli Avvocati dello Stato ai quali, peraltro, anche in forza dell'art. 9 del decreto-legge n. 90 del 2014, continua comunque ad essere garantito, sebbene in misura minore rispetto a prima, un'ulteriore compenso in quota variabile (pari al 50% delle somme recuperate dallo Stato nel caso di vittoria dell'Amministrazione in giudizio con condanna della controparte alla rifusione delle spese di lite), aggiuntivo rispetto a quello fisso pari al trattamento dei magistrati ordinari, che trova la propria ragione d'essere nel beneficio economico che l'attività difensiva ha portato alle casse pubbliche e nella ripartizione che di tale beneficio ha voluto dare il legislatore, ferma restando l'adeguatezza per l'attività prestata della parte fissa di trattamento economico loro riconosciuta»;

«... gli avvocati pubblici diversi da quelli dello Stato sono stati anch'essi colpiti da misure di riduzione del trattamento economico e, in ogni caso, risultano destinatari di una parte fissa della retribuzione molto più bassa di quella riconosciuta agli Avvocati dello Stato ...».

Le sopra espresse considerazioni, ad avviso del Collegio prive di pregio giuridico, non soltanto muovono dall'inconferente argomentazione in ordine alla ritenuta «adeguatezza» del trattamento economico riservato agli Avvocati e Procuratori dello Stato, sol perché «pari al trattamento riservato ai magistrati»; ma escludono, vieppiù, la configurabilità stessa di una ingiustificata diversificazione di disciplina rispetto agli avvocati delle altre amministrazioni ed enti dello Stato, a fronte del calcolo «medio» di una retribuzione fissa a questi ultimi spettante significativamente «più bassa» rispetto a quella in atto riconosciuta ai primi.

Disattesa la giuridica consistenza – ai fini in discorso – della constatata equiparabilità del trattamento (parte fissa) riservato agli Avvocati dello Stato rispetto a quello riconosciuto al personale di magistratura, atteso che non vengono qui in considerazione astratte rivendicazioni di carattere retributivo intercategoriale (quanto, piuttosto, la verifica in ordine alla compatibilità costituzionale di una disciplina che ha introdotto differenziati livelli retributivi per soggetti – gli Avvocati ed i Procuratori dello Stato – rivelanti medesima sostanza prestazionale rispetto agli Avvocati di altre amministrazioni ed enti dello Stato), il giudice pugliese, nella sentenza ora in rassegna, ha affatto ommesso:

di considerare le peculiarità ordinamentali/organizzative che assistono la configurazione istituzionale dell'Avvocatura dello Stato rispetto alla collocazione organica/funzionale dei professionisti officianti dell'assistenza legale degli altri enti ed amministrazioni;



di evidenziare (almeno) plausibili argomentazioni a conforto della modificazione *in pejus* del regime dei compensi che ha vulnerato i soli Avvocati e Procuratori dello Stato, mantenendo – inspiegabilmente, quanto (ad avviso del Collegio) illegittimamente – inalterato il previgente regime per i soli legali delle altre amministrazioni ed enti pubblici.

3.4 Le frettolose, apodittiche ed inconferenti argomentazioni esposte dal Tribunale amministrativo regionale di Lecce a conforto dell’affermata insussistenza del profilo di incompatibilità costituzionale della disciplina introdotta dall’art. 9, comma 4, del decreto n. 90, rafforzano viepiù il convincimento di questo Giudice remittente a rivolgere allo scrutinio della Corte costituzionale la normativa di che trattasi sotto il profilo della verifica di compatibilità con il parametro di cui all’art. 3 della Costituzione, in ragione delle considerazioni precedentemente rassegnate.

4. Ritiene ulteriormente il Collegio, sulla base delle medesime argomentazioni esposte al precedente punto 3., che la disciplina come sopra introdotta dall’art. 9 evidenzia profili di contrasto con l’art. 3 della Costituzione anche per quanto riguarda la previsione dettata dal comma 6.

In esso, si dispone che «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».

Tale fattispecie delinea, con accentuata valenza discriminatoria, il diversificato trattamento riservato – ad avviso del Collegio, ingiustificatamente – agli Avvocati e Procuratori dello Stato rispetto agli altri avvocati pubblici, atteso che soltanto per i primi è affatto esclusa, in presenza di sentenza favorevole con compensazione delle spese, la previsione di compenso alcuno, laddove per i secondi è all’uopo individuato il solo limite massimo rappresentato dallo stanziamento di bilancio per l’anno 2013.

5. Viene, quindi, in considerazione l’ulteriore censura di illegittimità costituzionale delle normative *de qua*, che parte ricorrente ricongiunge all’affermata violazione dei parametri di cui agli articoli 3, 23 e 53 della Costituzione.

5.1 Nella disamina dell’eccezione di che trattasi, non può omettere la Sezione dal prendere in considerazione le argomentazioni dalla Corte costituzionale esplicitate con sentenza 11 ottobre 2012, n. 223.

Con tale pronuncia, si è dato atto che la decurtazione del trattamento economico riconosciuto al personale di magistratura, operata ai sensi dell’art. 9, comma 22, del decreto-legge n. 78 del 2010, «nonostante il riferimento testuale ad una “riduzione” e ad un “contenimento delle spese”, rivesta carattere tributario, trattandosi all’evidenza di una prestazione patrimoniale imposta, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, destinata a sovvenire le pubbliche spese».

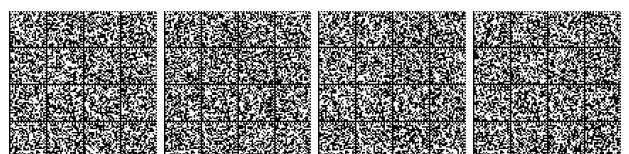
Nell’osservare come la *ratio* della disposizione precedentemente citata risiedesse nell’esigenza «di reperire risorse per l’erario» (in ciò ravvisandosi una evidente giustapponibilità di finalità rispetto alle ragioni ispirative della «riforma» attuata con l’art. 9 del decreto-legge n. 90/2014), il Giudice delle leggi ha, nella pronuncia ora in rassegna, evidenziato che «gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria sono tre: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico (nella specie, di una voce retributiva di un rapporto di lavoro ascrivibile ad un dipendente di lavoro pubblico statale “non contrattualizzato”); le risorse connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione sono destinate a sovvenire pubbliche spese».

I requisiti come sopra riportati, congiuntamente considerati, anche nella dedotta fattispecie ricorrono, atteso che:

se il riconoscimento dei compensi professionali di che trattasi partecipa, con ogni evidenza, di una natura remunerativa (trovandosi essi inscindibilmente connessi con lo svolgimento dell’attività *ratione officii* rimessa ad Avvocati e Procuratori dello Stato);

e se la novella del 2014 non ha introdotto una modificazione di un rapporto sinallagmatico, atteso che i compensi di che trattasi, ancorché consistentemente ridotti, purtuttavia rimangono riconosciuti ai dipendenti inquadri nei ruoli dell’Avvocatura dello Stato;

la disposta decurtazione risulta espressamente ricongiunta dal legislatore del 2014 a finalità di risanamento delle finanze pubbliche (si veda, in proposito, quanto disposto dal comma 4 dello stesso art. 9, laddove – per i casi di sentenza favorevole con recupero delle spese legali a carico delle controparti, un 25% delle relative disponibilità finan-



ziarie «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).

5.2 Ritenuta, quindi, la natura tributaria della misura in esame, essa non è immune dalle censure di illegittimità costituzionale con riferimento agli articoli 3, 23 e 53 della Costituzione.

Il tributo che interessa incide su una particolare voce remunerativa, che è parte di un reddito lavorativo complessivo già sottoposto ad imposta in condizioni di parità con tutti gli altri percettori di reddito di lavoro; e introduce, quindi, senza alcuna giustificazione, un elemento di discriminazione soltanto in danno della particolare categoria di dipendenti statali non contrattualizzati che beneficia della titolarità dei compensi professionali in discorso.

Con la applicazione delle disposizioni introdotte dall'art. 9, come si è avuto modo di constatare, vengono ad essere vulnerati, a parità di capacità contributiva per redditi di lavoro, esclusivamente gli Avvocati e Procuratori dello Stato.

Quand'anche si potesse prescindere da tale pur decisiva considerazione, la previsione di siffatto tributo speciale comporterebbe comunque una ingiustificata disparità di trattamento con riguardo alle indennità percepite dagli altri dipendenti statali, non assoggettate, negli stessi periodi d'imposta, ad alcun prelievo tributario aggiuntivo.

Né può ragionevolmente sostenersi che l'intervento attuato dal decreto n. 90 si riproponga il conseguimento di una finalità «perequativa», trattandosi di una disciplina che, in quanto rivolta ad un'unica categoria di percettori di reddito, viene a vulnerare esclusivamente questi ultimi e con esclusivo riferimento ai compensi di che trattasi, mediante applicazione di parametri di prelievo suscettibili di incidere, con carattere ingiustificabilmente discriminante del prelievo stesso, su una fonte reddituale peraltro già incisa dall'ordinaria applicazione delle ritenute sul reddito complessivamente maturato dal contribuente.

5.3 Sotto altro profilo, va osservato come la disciplina oggetto di censura, proprio in ragione del carattere, ad essa proprio, di prelievo «a regime», consenta di escluderne la compatibilità costituzionale, altrimenti ravvisabile a fronte della temporaneità degli effetti indotti dall'intervento legislativo sul reddito.

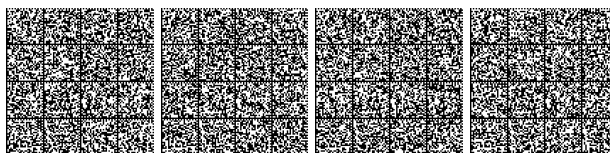
Non ignora il Collegio come la Corte costituzionale (sentenza 9 febbraio 2015, n. 10) abbia rilevato che casi di «temporaneo inasprimento dell'imposizione» – quand'anche (limitatamente) operante per «determinati settori produttivi o a determinate tipologie di redditi e cespiti» – siano stati «ritenuti non illegittimi ... proprio in forza della loro limitata durata».

Nella fattispecie all'esame, il «prelievo» consumatosi per effetto della rimodulata disciplina riguardante il riconoscimento dei compensi professionali in favore di Avvocati e Procuratori dello Stato, lungi dall'atteggiarsi con carattere di temporaneità (così come può predicarsi a proposito della decurtazione operata sugli onorari professionali ai sensi dell'art. 1, comma 457, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, limitata al triennio 1° gennaio 2014-31 dicembre 2016), risulta strutturalmente connotata quale modificazione *sine die*: a tale elemento dovendosi anettere ulteriore configurazione di illegittimità costituzionale, sempre con riguardo ai suindicati parametri ex articoli 3, 23 e 53.

6. Da ultimo, intende il Collegio interrogarsi sulla compatibilità costituzionale della disposizione (art. 9, comma 1, del decreto n. 90) che ha assoggettato gli emolumenti in questione – nei limiti in cui risultano (rispetto al previgente sistema, residualmente) percepibili da parte di Avvocati e Procuratori dello Stato – ai venticinque limiti ai trattamenti economici ed agli emolumenti corrisposti ai dipendenti pubblici, ai titolari di cariche elettive e ai titolari di incarichi con emolumenti a carico della finanza pubblica.

6.1 Come è noto, l'art. 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011, al comma 1, primo periodo, ha stabilito che «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è definito il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali, di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi incluso il personale in regime di diritto pubblico di cui all'art. 3 del medesimo decreto legislativo, e successive modificazioni, stabilendo come parametro massimo di riferimento il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione».

In attuazione di tale disposizione, il Presidente del Consiglio dei ministri ha adottato il decreto 23 marzo 2012, recante «Limite massimo retributivo per emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con le pubbliche amministrazioni statali», il quale ha disposto, all'art. 3, che «a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto, il trattamento retributivo percepito annualmente, comprese le indennità e le voci accessorie nonché le eventuali remunerazioni per incarichi ulteriori o consulenze conferiti da amministrazioni pubbliche diverse da quella di appartenenza, dei soggetti di cui all'art. 2 non può superare il trattamento economico annuale complessivo spettante



per la carica al Primo Presidente della Corte di cassazione, pari nell'anno 2011 a euro 293.658,95. Qualora superiore, si riduce al predetto limite».

In seguito, il legislatore è nuovamente intervenuto sulla materia con l'art. 1, comma 489, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, disponendo che, ai fini del raggiungimento del predetto tetto, devono esser computati anche i trattamenti pensionistici pregressi eventualmente percepiti a carico di gestioni previdenziali pubbliche.

Il terzo periodo della medesima disposizione, al fine di armonizzare il nuovo regime con le posizioni retributivo-previdenziali in essere alla sua entrata in vigore, aggiunge che «sono fatti salvi i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi», mentre l'ultimo periodo prevede che «gli organi costituzionali applicano i principi di cui al presente comma nel rispetto dei propri ordinamenti».

Da ultimo l'art. 13 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (convertito, con modificazioni, in legge 23 giugno 2014, n. 89), ha ridotto il tetto massimo fissato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 marzo 2012, prevedendo che «a decorrere dal 1° maggio 2014 il limite massimo retributivo riferito al primo presidente della Corte di cassazione previsto dagli articoli 23-bis e 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni e integrazioni, è fissato in euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente».

6.2 Sulla questione, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con una serie di ordinanze rese nel 2016 (numeri 4153, 4199, 4200, 4201, 4202, 4203, 4204, 4205, 4220, 4250) ha avuto modo di interrogarsi sulla compatibilità della disciplina del cosiddetto «tetto retributivo» (di cui alle disposizioni riportate al precedente punto 6.1) con riferimento alla cumulabilità del trattamento di pensione (già maturato) e la remunerazione inerente alla qualifica di Consigliere di Stato.

Il giudice remittente, con le pronunzie sopra indicate, ha – fra l'altro – prospettato condivisibili perplessità in ordine alla conformità della sopra indicata disciplina rispetto ai parametri ex articoli 3 e 97 della Costituzione, osservando che:

«posto che il sistema di reclutamento dei Consiglieri di Stato per nomina governativa ... mira a valorizzare le migliori competenze professionali disponibili nell'Amministrazione, che generalmente si rinvencono in coloro che hanno accumulato maggiore anzianità e accantonato un montante contributivo tale da dar luogo ad un trattamento di quiescenza destinato a sommarsi al trattamento retributivo»;

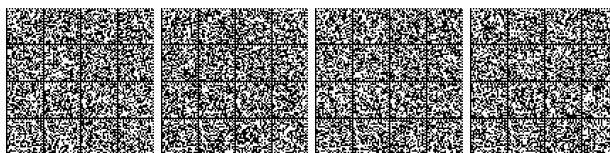
ed ulteriormente constatato come «la censurata disciplina finisce per penalizzare proprio le figure di maggiore spicco, con l'effetto di disincentivare la nomina di coloro che possono vantare i migliori titoli e le migliori esperienze, perché costoro dovrebbero esercitare le funzioni di Consigliere di Stato senza una retribuzione adeguata»;

allora, «il Governo sarebbe costretto ad indirizzare altrove le proprie scelte, con evidente violazione del principio di ragionevolezza e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione (articoli 3 e 97 della Costituzione), perché le scelte non sarebbero indirizzate alla selezione dei migliori, e della norma che affida al Governo l'indirizzo politico-amministrativo (art. 95 della Costituzione), che viene distolto dal suo approdo più coerente e mortificato nella libertà della sua esplicazione».

6.3 Ben è a conoscenza questo Giudice remittente che la Corte costituzionale, con sentenza 14 luglio 2015, n. 153, ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1, 2, 3 e 4, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, sollevata dalla Regione Campania in riferimento agli articoli 3, 97, 117 primo, terzo e quarto comma, 118, 119, 120 e 123 della Costituzione.

Così come è consapevole che, nella pronunzia da ultimo citata, la stessa Corte ha avuto modo di osservare che «la spesa per il personale costituisce un importante aggregato della spesa di parte corrente (sentenze n. 69 del 2011 e n. 169 del 2007), sicché disposizioni dirette al suo contenimento attraverso l'individuazione di limiti generali ad essa, anche con la fissazione di un tetto massimo al trattamento economico annuo onnicomprensivo del personale, costituiscono legittima espressione della competenza legislativa riservata allo Stato dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, di determinazione dei principi fondamentali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»».

Nondimeno, il rigetto della questione di costituzionalità, nella sentenza in rassegna, è stato dal giudice delle leggi veicolato, nel quadro della questione al medesimo prospettata, dalla disamina della compatibilità costituzionale di una previsione «con la quale è stato imposto alle regioni di estendere al proprio personale il vincolo del tetto massimo al trattamento economico annuo onnicomprensivo, già introdotto per il personale statale»: in proposito essendosi osservato come siffatta «estensione», si collochi «nel contesto di un più ampio intervento di revisione della spesa pubblica,



concorrendo, quale misura di razionalizzazione e trasparenza dell'organizzazione degli apparati politico istituzionali (dello Stato e delle autonomie territoriali), alla stabilizzazione della finanza pubblica complessiva.

Questa «scelta di fondo» del legislatore statale (sentenza n. 151 del 2012) va qualificata dunque come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, idoneo, in quanto tale, ad attrarre alla stessa competenza legislativa dello Stato la definizione delle particolari regole che ne costituiscono il necessario svolgimento tecnico».

La disamina che, ora, questo Tribunale intende rimettere alla Corte è – diversamente – incentrata (non già sulla questione della estensibilità della normativa *de qua* anche al personale regionale, ma) sulla compatibilità con il parametro ex art. 97 di una disciplina che, deprimendo (o, in talune ipotesi, affatto azzerando) le previgenti disposizioni premiali ricongiungenti il riconoscimento dei compensi professionali all'esito del contenzioso, non perseguono, nell'ottica della citata previsione costituzionale, il miglior conseguimento della finalità pubblica di efficienza dell'Amministrazione, con indubbi riflessi di finanza pubblica.

6.4 Ed allora, sulla base delle suesposte considerazioni rassegnate all'attenzione della Corte costituzionale dal remittente Tribunale amministrativo regionale del Lazio, è affatto agevole mutuare omogeneo fondamento argomentativo al fine di rimettere al vaglio di compatibilità costituzionale la previsione di cui all'art. 9, comma 1, del decreto n. 90/2014, nella parte in cui, assoggettando (anche) il riconoscimento dei compensi professionali spettanti ad Avvocati e Procuratori dello Stato al «tetto retributivo» di che trattasi (pur trattandosi di emolumenti, spettanti a titolo di remunerazione per attività professionale, non sussumibili, come rilevato, nel *genus* della «retribuzione» in senso proprio), induce un effetto (non solo potenzialmente) «disincentivante» ai fini dell'immissione nei ruoli dell'Avvocatura dello Stato delle più elevate e qualificate risorse professionali (depotenziando l'*appeal*, segnatamente nei confronti degli avvocati del libero foro, del concorso per la qualifica dell'Avvocato dello Stato), con riveniente vulnerazione dei principi:

di cui all'art. 97 della Costituzione, nella misura in cui tale disciplina determina un meno efficace perseguimento delle finalità pubbliche intrinseche alla tutela delle ragioni dello Stato e degli enti patrocinati dalla stessa Avvocatura;

e di cui all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui l'assoggettamento al «limite retributivo» di che trattasi integra la presenza di un elemento discriminante, atteso che la pur omogenea applicazione di siffatto «limite» a tutti i legali dipendenti da pubbliche amministrazioni (ex art. 9, comma 1), assume accentuato rilievo «penalizzante» per gli Avvocati e Procuratori dello Stato, rispetto agli altri avvocati «pubblici», proprio in ragione della maggiormente limitata partecipazione alla ripartizione dei compensi che differenzia, *in pejus*, il trattamento ora riservato ai primi rispetto ai secondi.

Tutto ciò, soprattutto laddove si consideri l'evidente valenza «premiante» e/o «incentivante» propria della configurazione del sistema di corresponsione dei compensi *de quibus* nell'originario assetto di cui al regio decreto n. 1611/1993, che prevedeva il riconoscimento dei compensi professionali:

per la totalità delle somme recuperate, in caso di condanna alle spese della soccombente controparte;

per la metà delle competenze che sarebbero state liquidate nei confronti della parte soccombente, in caso di conclusiva compensazione delle spese di lite, purché l'amministrazione non fosse risultata soccombente.

Tale elemento di «premiarietà», praticamente «eclissato» per la sola Avvocatura dello Stato, viene a porre la definizione dei giudizi – quanto, ovviamente, alla liquidazione delle spese – su una curva di sostanziale indifferenza; determinando, fra l'altro, conseguenze non irrilevanti anche per ciò che concerne la definizione stragiudiziale o transattiva delle controversie, in ordine alla quale l'Avvocato dello Stato, sulla base della riforma all'esame, non partecipa dei compensi neppure in quota parte, diversamente dal previgente regime (e la cui rilevanza viene, con ogni evidenza, in considerazione laddove siffatta definizione si riveli preordinata a scongiurare eventuali rischi di soccombenza, con effetti diretti sulla finanza pubblica).

7. Tanto premesso, il Collegio ritiene rilevanti e non manifestamente infondate le esposte questioni di costituzionalità delle analizzate disposizioni di cui all'art. 9 del decreto-legge n. 90/2014, convertito in legge n. 114/2014; 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 la Calabria - Sezione Staccata di Reggio Calabria - visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge 9 febbraio 1948, n. 1 e 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 nel merito e sulle spese di lite 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 Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 8 giugno 2016 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente, estensore;

Filippo Maria Tropiano, referendario;

Angela Fontana, referendario.

Il Presidente, estensore: POLITI

16C00338

N. 247

Ordinanza del 14 luglio 2016 della Corte d'appello di Venezia nel procedimento civile promosso da Elica S.p.a. contro Aiboudi Hicham e altri

Lavoro - Trattamenti retributivi e contributivi dovuti ai lavoratori - Contratto di subfornitura - Mancata estensione della responsabilità solidale del committente e dell'appaltatore prevista con riferimento al contratto di appalto di opere e servizi.

- Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), art. 29, comma 2.

ORDINANZA

Nella causa sub. Rg. n. 148/13 promossa in appello con ricorso depositato in data 27 febbraio 2013, da Elica S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa giusta mandato a margine del ricorso in appello dall'avv. Maurizio Boscarato del foro di Ancona e Sandro Fabris del foro di Padova e con domicilio eletto presso lo studio di avv. Fabris in Padova, via Nicolò Tommaseo, 56, appellante; contro Aiboudi Hicham, Aiboudi Issam, Baesso Tiziana, Boghian Corina, Buruiana Teodora, Dalan Arianna, Dinu Ana Maria, Ghetau Nela, Giacomazzo Nicoletta, Giacom Elena, Giacom Enrico, Giacom Marta, Giora Caterina, Haida Bouzekri, Lumniczki Tunde Roberta, Nitu Alina Anica, Plugariu Maria Ramona, Segato Sonia, Silvestri Jennifer, Valerio Consuelo, Alikhbari Elhaj, Carraro Marianna, Mazzolin Ilenia, rappresentati e difesi tutti per mandato speciale a margine del ricorso di primo grado dagli avv.ti Maria Luisa Miazzi, Francesco Rossi, con domicilio eletto presso lo studio di avv. Abram Rallo in Mestre Galleria Matteotti n. 9, appellati;



La Corte nella composizione di cui al verbale dell'udienza del 16 giugno 2016, a scioglimento della riserva ivi assunta, così provvede:

I N F A T T O

Con atto di appello depositato in data 27 febbraio 2013 la società Elica S.p.a., insta per la riforma della sentenza di primo grado con cui il giudice del lavoro di Padova in accoglimento della domanda proposta da alcuni lavoratori ex art. 29 decreto legislativo n. 276/03, l'ha condannata al pagamento di somme non corrisposte dalla loro datrice di lavoro Gisan Assemblaggi.

Infatti in primo grado con ricorso depositato in data 16 aprile 2009, i lavoratori appellati, premesso di essere stati dipendenti della Gisan Assemblaggi che aveva provveduto al loro licenziamento nel 2007, per cessazione dell'attività aziendale, ed era stata dichiarata fallita dal Tribunale di Padova con sentenza n. 50/08 del 22 aprile 2008, di aver sempre operato in via esclusiva in appalti in favore della società Fox S.p.a. poi fusa per incorporazione con Elica S.p.a., eseguendo il montaggio di cappe aspiranti prodotte dalla Fox nello stabilimento di Padova, di essere stati licenziati in data 10 maggio 2007 per cessazione dell'attività aziendale e che all'atto della risoluzione del rapporto erano creditori di somme a titolo di retribuzione relative ai mesi di aprile e maggio 2007 ratei retribuzioni differite, indennità sostitutiva di ferie e permessi, tfr e preavviso, che per tali crediti erano ammessi al passivo di Gisan, avevano convenuto in giudizio la Fox ora Elica S.p.a. quale responsabile in solido con l'appaltatrice ex art. 29 legge n. 276/03.

La società si costituiva in giudizio eccependo che con la Gisan era intercorso dapprima un rapporto di affitto di ramo di azienda, poi un rapporto di subfornitura, risolto consensualmente in data 13 aprile 2007 prima della scadenza; eccepeva quindi l'improcedibilità dell'azione per tardività e decadenza, nonché la cessazione della materia del contendere essendo intervenuto l'INPS con il fondo di garanzia. Il giudice, detratte le somme versate dall'INPS a titolo di tfr e ultime tre mensilità, condannava la società al pagamento delle somme residue pari ad euro 27.174,51 per capitale oltre ad interessi e rivalutazione, ritenendo trattarsi comunque di rapporto di appalto con estensione della tutela di cui all'art. 29 legge n. 276/03.

Avverso la sentenza proponeva appello la società Elica con richiesta di restituzione delle somme corrisposte, per i seguenti motivi:

1) erroneità del giudice nel ritenere che il rapporto contrattuale tra le parti fosse di appalto in ragione della fornitura dei materiali da parte della stessa appaltante assumendo che trattavasi per contro di tipo contrattuale diverso ed in particolare contratto di subfornitura;

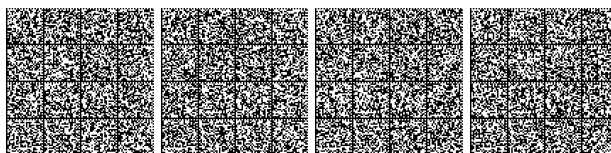
2) erroneità del giudice che avrebbe comunque ritenuto estensibile la tutela di cui all'art. 29 anche all'ipotesi subfornitura quale sub-specie di contratto di appalto;

3) erroneità della sentenza per non avere dichiarato decaduti i lavoratori posta la tardività della produzione in prima udienza della richiesta di convocazione della DPL e comunque la sua irrilevanza in difetto di prova di ricezione, oltre alla circostanza che l'appalto era stato risolto in data 13 aprile 2007 e che pertanto il ricorso depositato in data 16 aprile 2009 era tardivo;

instava altresì la società appellante per ottenere con la riforma della sentenza di primo grado anche la restituzione delle somme corrisposte a fronte della esecutività della sentenza di primo grado e pari ad euro 32.837,31 (di cui euro 5662,80 per spese di lite, oltre IVA e CPA).

Gli appellanti nel costituirsi in giudizio assumevano la correttezza della sentenza di primo grado ed eccepevano la tardività delle circostanze allegare dalla parte appellante per qualificare il contratto come subfornitura; rilevavano che comunque la subfornitura era una sorta di appalto e quindi era applicabile la tutela di cui all'art. 29 legge n. 276/03; quanto alla decadenza evidenziavano che il contratto era stato risolto con decorrenza dal 30 maggio 2007 e quindi il deposito del ricorso introduttivo aveva validamente interrotto la decadenza; che comunque a fronte della produzione della richiesta di tentativo di conciliazione la controparte non aveva contestato la mancata ricezione o mancata convocazione.

Il collegio, prospettata questione di costituzionalità della norma di cui all'art. 29 decreto legislativo n. 276/03, concesso alle parti un termine per il deposito di note scritte in ordine alla prospettata questione, all'udienza del 16 giugno 2016 si riservava la decisione.



I N D I R I T T O

Il collegio ritiene la questione prospettata rilevante ai fini della decisione e non manifestamente infondata.

In particolare ad avviso del collegio la soluzione della causa dipende dalla interpretazione normativa della norma di cui all'art. 29 legge n. 276/03 e dalla possibilità o meno di estenderla anche ai casi non previsti ed in particolare al rapporto di subfornitura.

In via preliminare (atteso che il suo accoglimento renderebbe inammissibile il merito e renderebbe irrilevante la prospettata questione di costituzionalità), va rigettata l'eccezione di decadenza riproposta anche in questo grado dalla parte appellante poiché, come ritenuto correttamente dal giudice di primo grado, il termine biennale decorrente dalla cessazione del contratto intervenuta in data 13 aprile 2007, è stato interrotto utilmente dalla richiesta di tentativo di conciliazione presentata dagli odierni appellati in data 23 novembre 2007 (cfr: doc. 70 parte ricorrente). Né ha pregio l'eccezione di parte appellata di mancata efficacia interruttiva della richiesta per mancata prova della sua ricezione, poiché alla stessa era seguita la convocazione da parte della Direzione provinciale del lavoro di data 19 dicembre 2007 ed il verbale di incontro tra le parti avvenuto in data 4 febbraio 2008. La presenza delle parti all'incontro rende evidente come la convocazione (avente ad oggetto proprio la controversia per cui è causa), fosse giunta a destinazione e fosse stata ricevuta dalla appellante.

Né ha pregio il motivo n. 3 proposto dalla appellante in merito alla tardività della produzione del documento contenente la convocazione della direzione provinciale, realizzata dal procuratore attoreo in prima udienza in data 1° dicembre 2009 (cfr: verbale di udienza), trattandosi, come ritenuto correttamente dal giudice di prime cure, di produzione ammissibile in quanto conseguente all'eccezione sollevata dalla resistente con la memoria di costituzione.

Pertanto si condivide quanto ritenuto dal giudice di prime cure secondo cui «la comunicazione del 19 dicembre 2007 costituisce prova sufficiente della richiesta da parte dei ricorrenti delle proprie spettanze, dovendo eventualmente la società fornire prova che la convocazione non è in realtà andata a buon fine.».

Ritenuto che il giudizio di primo grado è stato poi depositato in data 16 aprile 2009 l'eccezione di decadenza di cui al motivo n. 3 di appello, non risulta, pertanto, dirimente rispetto alla decisione.

Esaminando quindi la problematica della norma di cui all'art. 29 cit., il collegio ritiene rilevante la questione ai fini della decisione poiché il giudice impugnato ha ritenuto applicabile estensivamente al contratto di subfornitura la disposizione *de qua* trattandosi a proprio avviso di contratto assimilabile all'appalto; interpretazione contestata dalla parte appellante in ragione sia della legge n. 192/1998 disciplinante la subfornitura nelle attività produttive, sia della impossibilità di applicare in via analogica la disciplina contenuta nell'art. 29 cit. .

Il collegio non condivide l'interpretazione del giudice di primo grado in merito all'applicazione estensiva della disposizione contenuta nell'art. 29, in ragione della natura della norma invocata che in quanto derogatoria del principio generale secondo cui le retribuzioni e le contribuzioni dei dipendenti gravano sul datore di lavoro, non può essere estesa in via analogica ex art. 14 disp. prel. c.c. ai casi non previsti, come d'altra parte dimostrato dalla circostanza che per estendere l'obbligo solidale anche alle ipotesi di subappalto, è stato necessario l'intervento normativo di seguito indicato.

Trattasi in particolare di disposizione normativa che introducendo un regime decadenziale ed un regime di solidarietà che contrasta con la sinallagmaticità tipica del rapporto di lavoro, coinvolgendo in un'ottica di cooperazione posta a tutela dei lavoratori, il committente che pur essendo estraneo al rapporto di lavoro tuttavia risponde in solido per il mancato pagamento sia delle retribuzioni che dei contributi, è norma di stretto diritto e quindi non estensibile in via analogica.

In particolare questa interpretazione trova conforto nell'intervento normativo effettuato dapprima per estendere la solidarietà anche all'appalto di servizi (cfr: art. 6 decreto legislativo n. 251/04) e poi con la legge finanziaria n. 296/06 art. 1 comma 911, con cui è stato esteso l'obbligo solidale anche al rapporto di subappalto altrimenti escluso dalla previsione normativa contemplante il solo appalto.

Né la questione può essere superata assumendo la non genuinità del rapporto esistente tra la società Elica committente e la società Gisan, atteso che i lavoratori nel proprio ricorso di primo grado, non avevano mai eccepito la simulazione del rapporto, ovvero la propria dipendenza diretta dalla società committente per interposizione.

Infatti, come osservato dalla parte appellante tra la Fox Design S.p.a. (attuale Elica S.p.a.) e la Gisan Assemblaggi (datore di lavoro degli appellati), in data 31 gennaio 2006 era stato stipulato un contratto di subfornitura (cfr: doc. 3 parte appellante convenuta in primo grado), avente ad oggetto il montaggio/ assemblaggio delle cappe aspiranti prodotte dalla Fox nello stabilimento di Padova.



Il contratto prevedeva espressamente il controllo integrale e diretto della committente sull'esecuzione dei lavori con fornitura delle distinte basi dei prodotti e tempi ciclo di produzione e con diritto di visita da parte della Fox degli stabilimenti produttivi del subfornitore (cfr: punti 3.3 e 4.3 del contratto). Inoltre contemplava al punto 5.1. la fornitura da parte del committente dei progetti esecutivi delle conoscenze tecniche, tecnologiche, modelli e prototipi per produrre quanto richiesto (know how), in perfetta aderenza con quanto previsto dal legislatore.

Infatti l'art. 1 legge n. 192/98 disciplinante il contratto di subfornitura dispone che «: con il contratto di subfornitura un imprenditore si impegna ad effettuare per conto di una impresa committente lavorazioni su prodotti semilavorati o su materie prime forniti dalla committente medesima o si impegna a fornire alla impresa prodotti o servizi destinati ad essere incorporati o comunque ad essere utilizzati nell'ambito di attività economica del committente o nella produzione di un bene complesso, in conformità a progetti esecutivi, conoscenze tecniche e tecnologiche, modelli e prototipi forniti dalla impresa committente... ».

Il collegio è consapevole del dibattito sorto tra gli studiosi del diritto, in occasione dell'entrata in vigore della legge relativa alla subfornitura, fortemente richiesta dal mercato al fine di tutelare gli imprenditori medio piccoli che si trovano in posizione di debolezza rispetto al committente che è più grande e più organizzato. Infatti la legge del contratto di subfornitura disciplina la forma ed il contenuto del contratto (art. 2); i termini di pagamento (art. 3); il divieto di interposizione (art. 4); la responsabilità del subfornitore (art. 5) la nullità delle clausole vessatorie (art. 6), la proprietà del progetto ed il regime fiscale oltre all'abuso di dipendenza economica e la possibilità di conciliazione ed arbitrato (cfr: articoli 9 e 10).

La subfornitura si inserisce infatti nel cd. fenomeno del decentramento produttivo, in forza del quale il processo produttivo è scomposto in fasi distinte ognuna delle quali svolta da imprese diverse che si presentano autonome sia in senso formale, che sostanziale.

In merito a questo contratto invero la dottrina appare divisa tra i sostenitori di una nuova forma contrattuale e coloro, che, invece, ritengono trattarsi di un modello trasversale rispetto ad una molteplicità di rapporti negoziali codificati, come la vendita, somministrazione, appalto, spettando all'interprete il compito di cercare di volta in volta la disciplina di tipi di contratto già codificati e applicabili al caso di specie.

Peraltro l'utilizzo del prefisso «sub», ad avviso della maggioranza degli studiosi, non è sufficiente per far ritenere che si tratti di un subcontratto, trattandosi per volontà normativa di un autonomo rapporto contrattuale.

Inoltre ad avviso della giurisprudenza di merito la subfornitura si distinguerebbe dall'appalto in ragione del maggiore controllo esercitato dall'impresa committente; il subfornitore è infatti privo di autonoma capacità valutativa in ordine alla congruità delle prescrizioni (cfr: Trib. Catania 9 luglio 2009; Trib. L'Aquila 13 dicembre 2002; Trib. R. Emilia 27 gennaio 2011; Trib. Prato 5 ottobre 2010; Trib. Bari 13 luglio 2006; Trib. Modena 12 aprile 2012).

Del pari anche i giudici di legittimità nella sentenza della Corte di cass. civ. n. 18186/14 nel valutare il contratto di subfornitura hanno ritenuto che trattasi di contratto caratterizzato da elementi che lo distinguono dall'appalto d'opera e di servizi.

In particolare nella motivazione della sentenza citata, la Suprema Corte ha stabilito che dal punto di vista economico la subfornitura sia una forma non paritetica di cooperazione tra le imprese in cui la dipendenza economica del subfornitore si palesi, oltre che sul piano del rapporto commerciale e di mercato (reso particolarmente eclatante in tutte le ipotesi nelle quali il committente funga sostanzialmente da mono-cliente del subfornitore), anche su quello delle direttive tecniche di esecuzione, assunte nel loro più ampio e variegato spettro (disegni, specifiche, progetti, prototipi, modelli, know how in genere). Sudditanza così forte che, spesso, il subfornitore è tenuto ad adeguare la propria produzione ed organizzazione del lavoro alle direttive del committente; dipendenza esigita anche dalla circostanza che la lavorazione affidata al subfornitore interviene ad un livello del processo di produzione interno al committente ed in vista della commercializzazione del prodotto finito che compete soltanto al committente.

Ne consegue che, ad avviso dei giudici di legittimità, la circostanza che la lavorazione da parte del subfornitore avvenga secondo progetti e direttive tecniche proprie del committente e rispondente alle esigenze del mercato intercettate dallo stesso, rientri nella normalità dell'esecuzione del contratto e faccia parte della causa e funzione stessa del contratto di subfornitura di cui è elemento qualificante e sintomatico.

Dal punto di vista contrattuale poi la Corte nella medesima sentenza ha espressamente statuito che: «... Sul piano contrattuale, questo elemento diversifica il rapporto di subfornitura commerciale (susceptibile di essere realizzato attraverso altri schemi negoziali), dall'appalto d'opera o di servizi, nel quale l'appaltatore è chiamato, nel raggiungimento del risultato, ad una prestazione rispondente ad autonomia non solo organizzativa ed imprenditoriale, ma anche tecnico-esecutiva».



D'altra parte lo stesso legislatore nell'art. 29 al comma prima, sottolinea quali siano le caratteristiche dell'appalto che, in ragione della autonomia organizzativa, imprenditoriale tecnica ed esecutiva, oltre che dell'assunzione del rischio di impresa, si distingue nettamente dagli altri contratti ivi contemplati (in particolare somministrazione).

Premesso che, ad avviso del collegio, la norma invocata dai lavoratori (che in primo grado dichiaravano di agire ex art. 29 escludendo l'applicazione della disciplina di cui all'art. 1676 c.c., *cf.* pag. 9 del ricorso di primo grado), non è suscettibile di essere applicata oltre i casi espressamente previsti (appalto e subappalto), né la natura della disposizione e la diversità di fattispecie contrattuale tra subappalto e subfornitura, consente un'interpretazione costituzionalmente orientata della stessa, la disposizione appare in contrasto con art. 3 Cost., non risultando ragionevole che nel fenomeno diffuso della esternalizzazione e della parcellizzazione del processo produttivo, i dipendenti del subfornitore siano privati di una garanzia legale di cui, per contro, possono godere i dipendenti di un appaltatore e subappaltatore.

Tanto più che la tesi sostenuta dagli appellanti di un principio generale della solidarietà nell'ordinamento lavoristico, cozza con la circostanza che il legislatore laddove abbia voluto prevedere la solidarietà lo abbia espressamente disposto con interventi normativi *ad hoc* che fanno propendere per la considerazione che la solidarietà negli appalti sia e rimanga una regola speciale del nostro ordinamento (*cf.* art. 1676 c.c.; art. 3 della legge n. 1369/1960 ormai abrogata; art. 26 decreto legislativo n. 81/08 in materia di sicurezza sul lavoro ed ancora la legge n. 92/12 che ha introdotto sia la preventiva escussione del patrimonio dell'appaltatore che il litisconsorzio tra committente e appaltatore, oltre alla possibilità di deroga della solidarietà da parte della contrattazione collettiva).

Peraltro nell'ottica del diritto comunitario, va osservato che anche il Parlamento europeo (*cf.* raccomandazione UE 2009/2160) vede con favore la previsione di strumenti di responsabilizzazione delle imprese coinvolte nella filiera produttiva e tra gli strumenti contemplati per evitare distorsioni nei rapporti tra operatori economici, indica la responsabilità solidale dei contraenti principali nei confronti degli obblighi di subappaltatori, che — a proprio avviso — incoraggia comportamenti virtuosi e non elusivi delle norme poste anche a tutela dei lavoratori che sarebbero, invece, penalizzati da una corsa al ribasso del costo del lavoro.

Tenuto conto inoltre di quanto previsto dall'art. 36 Cost. in materia di retribuzione sufficiente al fine di garantire al lavoratore una vita dignitosa e libera e del principio ribadito anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea con gli articoli 2 e 31 in materia di condizioni di lavoro giuste ed eque, in cui si fa riferimento a condizioni dignitose del lavoratore, la disparità di trattamento derivante dalla disposizione appare ancora più evidente.

Infatti le norme contenute nella carta dei diritti fondamentali assumono ruolo di diritto primario dell'Unione come previsto espressamente dagli ex articoli 6 TUE e 51 CDTUE, che parifica dette disposizioni alle norme contenute nei Trattati (*cf.* CGUE Digital Right Ireland Ltd 8 aprile 2014) e soprattutto possono essere utilizzate dal giudice, qualora ritenute non immediatamente precettive, ma abbisognevole di attuazione da parte degli Stati membri, quale parametro interpretativo ai fini dell'interpretazione e del controllo di legalità degli atti ex art. 52 comma 5 della medesima Carta dei diritti fondamentali, come ritenuto anche di recente dalla Corte di cassazione sez. L. con sentenza n. 11129/16.

Ad avviso del collegio l'esclusione della solidarietà in punto retribuzione, rende la norma passibile di contrasto con i principi del diritto europeo sopra richiamati; contrasto non superabile con la mera disapplicazione della disposizione interna da parte del giudice adito.

La rilevanza della questione risulta dunque da un lato dalla ritenuta infondatezza dell'eccezione di decadenza proposta dagli appellanti con il motivo n. 3 dell'appello e dalla impossibilità di estendere, come fatto dal giudice di prime cure, in via analogica, la solidarietà di cui all'art. 29 comma secondo legge n. 276/03 anche ad ipotesi contrattuali non previste, non ritenendo il collegio di poter estendere al rapporto di subfornitura che non è assimilabile all'appalto, ma si presenta come un contratto commerciale autonomo, la disciplina invocata dai lavoratori e inerente soltanto i rapporti di appalto e subappalto.

Pertanto, ritenuto che la disposizione contenuta nell'art. 29 comma secondo legge n. 276/03 nella parte in cui non estende il regime di solidarietà del committente anche in caso di contratto di subfornitura, si ponga in contrasto con gli art. 3 e 36 Cost., 31 CDFUE, ritiene il collegio di poter sollevare questione di costituzionalità della norma indicata nel dispositivo, sospendendo il giudizio in corso.

P. Q. M.

La Corte di appello di Venezia, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 16 giugno 2016;

Solleva questione di legittimità costituzionale del comma secondo dell'art. 29 del decreto legislativo n. 276/03, per contrasto con gli articoli 3 e 36 Cost.;



Manda alla cancelleria perché provveda a notificare la presente ordinanza alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri nonché a comunicarla ai Presidenti delle due camere del Parlamento;

Dispone la trasmissione dell'ordinanza e degli atti del giudizio alla Corte costituzionale unitamente alla prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte.

Venezia, 13 luglio 2016

Il Presidente: SANTORO

Il consigliere-estensore: MULTARI

16C00339

N. 248

Ordinanza del 15 luglio 2016 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Menchini Gianni contro A.R.P.A. - Azienda regionale protezione ambiente del Friuli Venezia Giulia

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (A.R.P.A.) - Direttore tecnico scientifico e Direttore amministrativo - Cessazione dall'incarico entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo Direttore generale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 3 marzo 1998, n. 6 (Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente - A.R.P.A.), art. 9, comma 6.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE LAVORO

Composta dagli Ill.mi sigg.ri Magistrati:

- dott. Luigi Macioce - Presidente;
- dott. Giuseppe Napoletano - Relatore Consigliere;
- dott. Amelia Torrice - Consigliere;
- dott. Daniela Blasutto - Consigliere;
- dott. Annalisa Di Paolantonio - Consigliere;

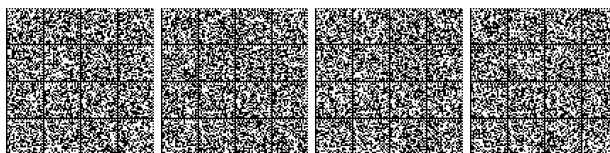
Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso n. 26621-2014 proposto da Menchini Gianni C.F. MNCGNN50A20L483X, elettivamente domiciliato in Roma, Via Federico Cesi, 72, presso lo studio dell'avvocato Achille Buonafede, che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato Luciana Criaco, giusta delega in atti, ricorrente;

Nonché contro A.R.P.A. - Azienda regionale protezione ambiente del Friuli Venezia Giulia C.F. 02096520305, intimata;

Nonché da A.R.P.A. - Azienda regionale protezione ambiente del Friuli Venezia Giulia C.F. 02096520305, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, domiciliata in Roma, Piazza Cavour, presso la Cancelleria della Corte Suprema di Cassazione, rappresentata e difesa dall'avvocato Flaviano De Tina, giusta delega in atti, controricorrente e ricorrente incidentale;

Nonché contro Menchini Gianni C.F. MNCGNN50A20L483X, intimato;

Contro Menchini Gianni C.F. MNCGNN50A20L483X, elettivamente domiciliato in Roma, Via Federico Cesi, 72, presso lo studio dell'avvocato Achille Buonafede, che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato Luciana Criaco, giusta delega in atti, controricorrente,



Contro A.R.P.A. - Azienda regionale protezione ambiente del Friuli Venezia Giulia C.F. 02096520305, intimata; Avverso la sentenza n. 271/2014 della Corte d'appello di Trieste, depositata il 28 luglio 2014, R.G. n. 345/2013; Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 4 maggio 2016 dal consigliere dott. Giuseppe Napoletano;

Udito l'avvocato Luciana Criaco;

Udito il pubblico ministero in persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Renato Finocchi Ghersi, che ha concluso per l'accoglimento del ricorso per quanto di ragione.

RILEVA

La Corte d'Appello di Trieste, riformando le sentenze del Tribunale di Udine, rigettava la domanda proposta nei confronti dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente del Friuli Venezia Giulia (A.R.P.A.) da Menchini Gianni il quale, assunto dalla predetta Agenzia regionale con contratto di diritto privato di durata quinquennale con l'incarico di Direttore tecnico-scientifico, aveva dedotto che, in coincidenza con la nomina del commissario straordinario, subentrato al precedente Direttore generale, gli era stato revocato l'incarico, senza che l'Agenzia avesse motivato il relativo provvedimento, ed aveva chiesto, previa declaratoria dell'illegittimità della risoluzione del rapporto, la condanna dell'Agenzia al pagamento del risarcimento del danno patrimoniale non patrimoniale;

A fondamento del *decisum* la Corte del merito, ha richiamato la sentenza n. 3529 del 2013 di questa Corte, secondo la quale in tema di risoluzione del rapporto di lavoro del Direttore tecnico-scientifico e del Direttore amministrativo dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (A.R.P.A.), l'art. 9, comma 6, della legge regionale Friuli Venezia Giulia del 3 marzo 1998, n. 6, che prevede la cessazione dell'incarico entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo Direttore generale (salvo riconferma), introduce una fattispecie di estinzione automatica del rapporto, la cui *ratio* andava individuata nell'intento di assicurare la costante permanenza del rapporto fiduciario fra Direttore generale dell'Agenzia e i suddetti collaboratori, fondato sulla provenienza della nomina dallo stesso soggetto e non sull'esigenza di garantire l'automatico adeguamento della durata della nomina del dirigente a quella degli organi di indirizzo politico; su questa premessa la Corte territoriale ha affermato la non necessità di una motivazione del provvedimento di risoluzione del rapporto di lavoro;

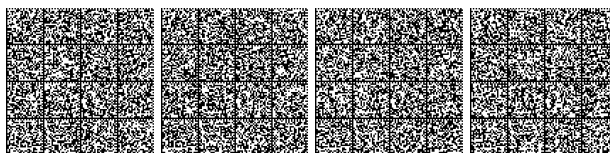
Avverso questa sentenza il Menchini ricorre in cassazione sulla base di un'unica censura; l'A.R.P.A. intimata resiste con controricorso con il quale propone impugnazione incidentale condizionata assistita da un unico motivo cui resiste con controricorso il Menchini.

Con l'unico motivo del ricorso principale il Menchini, deducendo violazione degli articoli 9, comma 6, della legge regionale Friuli Venezia Giulia n. 6 del 1989 in relazione all'art. 97 della Cost. e dell'art. 1367 c.c. in relazione al precitato art. 97 c.c., sostiene che la Corte del merito non si è adeguata alle più recenti pronunce della Corte costituzionale ed in particolare a quella di cui alla sentenza n. 224 del 2010 in base alla quale le norme che contemplano un meccanismo di decadenza automatica e generalizzata dalle funzioni dirigenziali, sono lesive del principio di continuità dell'azione amministrativa che rinviene il suo fondamento nell'art. 97 Cost.

Con il ricorso incidentale, deducendosi violazione dell'art. 112 c.p.c. si sostiene che la Corte di Appello non avrebbe tenuto conto dell'ambiguità della domanda.

OSSERVA

La Corte del merito fornisce, quanto all'interpretazione della domanda in relazione al *petitum* ed alla *causa pretendi*, una logica ed adeguata motivazione nella quale viene sottolineato che non vi è stata mai incertezza sull'esatta individuazione dell'oggetto del contendere essendo chiara la relativa materia e non sussistendo contestazione sullo svolgimento dei fatti e sul contenuto delle doglianze nonché in ordine alla normativa invocata dalle parti e destinata a regolare il rapporto e che, comunque, il ricorrente incidentale non adempie agli oneri di specificità di cui agli articoli 366, n. 6 e 369, n. 4 c.p.c.



È pur vero che, secondo la richiamata pronunzia di questa Corte, in tema di risoluzione del rapporto di lavoro del Direttore tecnico-scientifico e del Direttore amministrativo dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (A.R.P.A.), l'art. 9, comma 6, della legge regionale Friuli Venezia Giulia del 3 marzo 1998, n. 6, il quale prevede la cessazione dell'incarico entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo Direttore generale (salvo riconferma), introduce una fattispecie di estinzione automatica del rapporto, la cui *ratio* va individuata nell'intento di assicurare la costante permanenza del rapporto fiduciario fra Direttore generale dell'Agenzia e i suddetti collaboratori, fondato sulla provenienza della nomina dallo stesso soggetto e non sull'esigenza di garantire l'automatico adeguamento della durata della nomina del dirigente a quella degli organi di indirizzo politico: ed alla stregua dell'orientamento fatto proprio da tale pronunzia detta disposizione non si porrebbe in contrasto con i principi di imparzialità e buon andamento, poiché — in linea con quanto precisato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 233 del 2006 — non riguarderebbe un'ipotesi di *spoil system* in senso tecnico, dal momento che non regola un rapporto fondato sull'*intuitus personae* tra l'organo politico che conferisce un incarico ed il soggetto che lo riceve ed è responsabile verso il primo dell'efficienza dell'amministrazione, ma concerne l'organizzazione dell'ente pubblico e mira a garantire, all'interno di esso, la consonanza di impostazione gestionale fra il Direttore generale e i direttori tecnico-scientifico e amministrativo (Cass. n. 3529 del 2013).

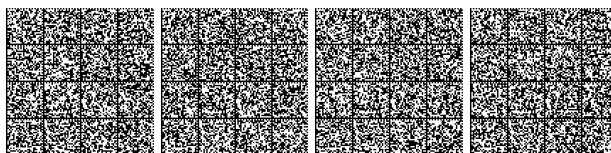
Tuttavia è altrettanto vero che con sentenza n. 224 del 2010 la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 97 Cost., l'art. 15, comma 6, della legge della Regione Lazio 16 giugno 1994, n. 18, secondo cui il Direttore amministrativo e il Direttore sanitario delle aziende unità sanitarie locali o ospedaliere cessano dall'incarico entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo Direttore generale e possono essere riconfermati poiché detta norma contempla un meccanismo di decadenza automatica e generalizzata dalle suddette funzioni dirigenziali, lesivo del principio di continuità dell'azione amministrativa che rinviene il suo fondamento nell'art. 97 Cost.

La scelta fiduciaria del Direttore amministrativo, effettuata con provvedimento ampiamente discrezionale del Direttore generale, non implica, si è infatti sottolineato dal giudice delle leggi, che l'interruzione del conseguente rapporto di lavoro possa avvenire con il medesimo margine di apprezzamento discrezionale, poiché, una volta instaurato detto rapporto, vengono in rilievo altri profili, connessi, da un lato, all'interesse dell'Amministrazione ospedaliera alla continuità delle funzioni espletate dal Direttore amministrativo, e, dall'altro lato, alla tutela giudiziaria, costituzionalmente protetta, delle situazioni soggettive del dirigente; la valutazione di tali esigenze determina, afferma la Corte costituzionale, il contrasto della censurata disposizione con il principio costituzionale di buon andamento, in quanto essa non ancora l'interruzione del rapporto d'ufficio in corso a ragioni interne a tale rapporto, che — legate alle modalità di svolgimento delle funzioni del Direttore amministrativo — siano idonee ad arrecare un *vulnus* ai principi di efficienza, efficacia e continuità dell'azione amministrativa.

Inoltre, ha precisato la predetta pronunzia della Corte, l'automatica interruzione *ante tempus* del rapporto non consente alcuna valutazione qualitativa dell'operato del Direttore amministrativo, che sia effettuata con le garanzie del giusto procedimento, nel cui ambito il dirigente potrebbe far valere il suo diritto di difesa, sulla base eventualmente dei risultati delle proprie prestazioni e delle competenze esercitate in concreto nella gestione dei servizi amministrativi a lui affidati, e il nuovo Direttore generale sarebbe tenuto a specificare le ragioni, connesse alle pregresse modalità di svolgimento delle funzioni dirigenziali da parte dell'interessato, idonee a fare ritenere sussistenti comportamenti di quest'ultimo suscettibili di integrare la violazione delle direttive ricevute o di determinare risultati negativi nei servizi di competenza e giustificare, dunque, il venir meno della necessaria consonanza di impostazione gestionale tra Direttore generale e Direttore amministrativo.

Né rileva, ha sancito la pronunzia in parola, la circostanza che la norma prevede la possibilità di riconferma del Direttore amministrativo: il relativo potere del Direttore generale non attribuisce, infatti, al rapporto dirigenziale in corso con l'interessato alcuna significativa garanzia, atteso che dal mancato esercizio del predetto potere la norma censurata fa derivare la decadenza automatica senza alcuna possibilità di controllo giurisdizionale.

A tale conclusione il giudice delle leggi è pervenuto osservando, altresì, che la giurisprudenza costituzionale successiva alla sentenza n. 233 del 2006 ha effettuato, in relazione ad una serie di disposizioni disciplinatrici dei rapporti tra organi politici e amministrativi ovvero tra organi amministrativi, talune puntualizzazioni volte, rispetto a quanto affermato dalla citata sentenza n. 233 del 2006, a valorizzare, in particolare, il principio di continuità dell'azione amministrativa che rinviene il suo fondamento proprio nell'art. 97 Cost.



Si è così precisato, con la suindicata giurisprudenza, che i meccanismi di decadenza automatica, «ove riferiti a figure dirigenziali non apicali, ovvero a titolari di uffici amministrativi per la cui scelta l'ordinamento non attribuisce, in ragione delle loro funzioni, rilievo esclusivo o prevalente al criterio della personale adesione del nominato agli orientamenti politici del titolare dell'organo che nomina, si pongono in contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto pregiudicano la continuità dell'azione amministrativa, introducono in quest'ultima un elemento di parzialità, sottraggono al soggetto dichiarato decaduto dall'incarico le garanzie del giusto procedimento e svincolano la rimozione del dirigente dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti» (sentenze n. 34 del 2010, n. 351 e n. 161 del 2008, n. 104 e n. 103 del 2007).

In particolare, la Corte, con la sentenza n. 104 del 2007, ha affermato, con riferimento proprio alla legislazione della Regione Lazio, che il Direttore generale di Aziende sanitarie locali — nominato, con ampio potere discrezionale, dal Presidente della Regione per un periodo determinato — non può decadere automaticamente in connessione con l'insediamento del nuovo Consiglio regionale; è stata ritenuta, infatti, essere in contrasto con l'art. 97 della Costituzione la previsione della cessazione del soggetto, cui sia stata affidata tale funzione, dal rapporto di ufficio e di lavoro con la Regione «per una causa estranea alle vicende del rapporto stesso, e non sulla base di valutazioni concernenti i risultati aziendali o il raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute e di funzionamento dei servizi, o — ancora — per una delle altre cause che legittimerebbero la risoluzione per inadempimento del rapporto».

E dunque, avuto riguardo alla fattispecie in esame, emerge che il *petitum* della domanda del Menchini, pur sostanzandosi nella richiesta del risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale, presuppone l'accertamento della legittimità della risoluzione del rapporto avvenuta ai sensi dell'art. 9, sesto comma, della legge regionale Friuli Venezia Giulia del 3 marzo 1998, n. 6 — istitutiva dell'Agenzia regionale per la protezione dell'Ambiente (A.R.P.A.) — il quale prevede testualmente che: «1. Il Direttore generale è coadiuvato da un Direttore tecnico-scientifico e da un Direttore amministrativo che sono preposti a specifiche strutture come funzionalmente individuate nel regolamento di organizzazione di cui all'art. 10. 2. Il Direttore tecnico-scientifico ed il Direttore amministrativo sono nominati con provvedimento motivato del Direttore generale e sono responsabili nei confronti dello stesso. 3. Il Direttore tecnico-scientifico è scelto tra i soggetti che, in possesso del diploma di laurea in discipline tecnico-scientifiche, abbiano svolto per almeno cinque anni qualificata attività di direzione tecnico-scientifica in materia di tutela ambientale presso enti o strutture pubbliche o private. 4. Il Direttore amministrativo è scelto tra i soggetti che, in possesso del diploma di laurea in discipline giuridiche o economiche, abbiano svolto per almeno cinque anni qualificate attività in materia di direzione amministrativa presso enti o strutture pubbliche o private. 5. I rapporti di lavoro del Direttore tecnico-scientifico e del Direttore amministrativo sono regolamentati in analogia con quanto previsto dai commi 4 e 5 dell'art. 7 e con riferimento alla normativa vigente per i Direttori sanitario e amministrativo delle Aziende per i servizi sanitari. 6. Essi cessano comunque dall'incarico entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo Direttore generale e possono essere, anche singolarmente, riconfermati».

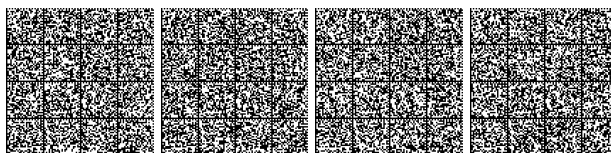
Pertanto il citato comma 6 dell'art. 9 della legge regionale Friuli Venezia Giulia n. 6 del 1989 stabilisce, indiscutibilmente, un'ipotesi di decadenza automatica con esonero da qualsiasi specificazione delle ragioni connesse alle pregresse modalità di svolgimento delle funzioni dirigenziali da parte dell'interessato e come tale sottratto a qualsiasi verifica giurisdizionale.

Costituisce presupposto indefettibile dell'esperita azione risarcitoria il previo accertamento, sul piano oggettivo, della illegittimità della norma sulla interruzione automatica del rapporto di lavoro: e tale approdo è espressamente auspicato nel ricorso proposto in sede di legittimità.

Orbene, ancorché sia stata ritenuta dalla richiamata giurisprudenza del giudice delle leggi la illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 97 Cost. delle previsioni di altre norme regionali di decadenza automatica e generalizzata dalle funzioni dirigenziali, nel caso in esame, non può, tuttavia, farsi luogo ad una interpretazione costituzionalmente orientata della norma in questione se non ricorrendo ad una integrazione della fattispecie legale non consentita in questa sede, ostandovi l'insuperabile dettato letterale e la chiarissima *ratio legis*.

Sussiste, quindi, la rilevanza e la non manifesta infondatezza, per contrasto con l'art. 97 Cost., espressivo del principio di continuità dell'azione amministrativa, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 6, della legge regionale Friuli Venezia Giulia del 3 marzo 1998, n. 6, nella parte in cui prevede una decadenza automatica dalle funzioni dirigenziali dei direttori tecnici ed amministrativi all'indomani della nomina del nuovo Direttore generale.

Si adotta pertanto la pronuncia di rimessione con l'adozione degli incumbenti comunicatorii di legge e si dispone la sospensione — come per legge — del presente procedimento di legittimità.



P.Q.M.

La Corte, visti l'art. 134 Cost. e la legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23 dichiara rilevante e non manifestamente infondata in riferimento all'art. 97 Cost., e nei sensi di cui alla parte motiva, la questione di legittimità costituzionale della legge regionale Friuli Venezia Giulia del 3 marzo 1998, n. 6, art. 9, comma 6.

Dispone la sospensione del procedimento n. 26621 del 2014.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Manda alla cancelleria di curare la notifica della presente ordinanza alle parti del giudizio di legittimità, al Presidente della Giunta regionale del Friuli Venezia Giulia e la comunicazione della stessa al Presidente del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 4 maggio 2016.

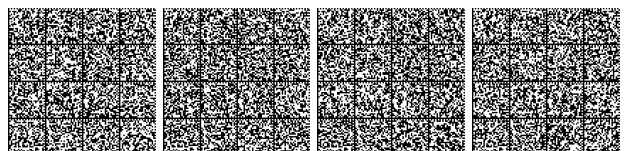
Il Presidente: MACIOCE

16C00340

VITTORIA ORLANDO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2016-GUR-049) Roma, 2016 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 5,00

