

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 158° - Numero 27

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 5 luglio 2017

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

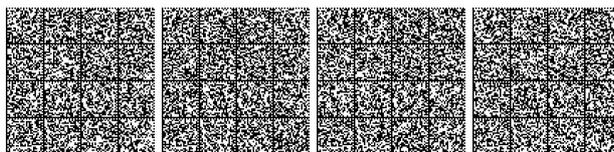
- N. **149.** Sentenza 4 aprile - 27 giugno 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Imposte e tasse - Agevolazioni fiscali - Credito d'imposta per i costi di ricerca e sviluppo - Tetto massimo di stanziamento - Procedura di selezione degli aspiranti - Attività di ricerca avviate prima del 29 novembre 2008.
 – Decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale) - convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2 - art. 29, commi 1, 2, lettera a), e 3..... Pag. 1
- N. **150.** Sentenza 11 aprile - 27 giugno 2017
 Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.
Province e Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario - Attuazione delle disposizioni in materia di personale connesse al riordino delle funzioni - Riduzione della dotazione organica - Disciplina delle procedure di mobilità.
 – Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie del 29 gennaio 2015, n. 1 (DAR Prot. 1856 del 29.1.2015), recante «Linee guida in materia di attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane. Articolo 1, commi da 418 a 430, della legge 23 dicembre 2014, n. 190». ... Pag. 12
- N. **151.** Sentenza 10 maggio - 27 giugno 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Assegnazione alla Regione siciliana di 900 milioni di euro nelle more dell'adeguamento delle norme di attuazione dello Statuto alle modifiche della legislazione tributaria - Importi da recuperare all'erario attraverso un maggiore accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.
 – Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», art. 1, commi 685, 688 e 689..... Pag. 21
- N. **152.** Sentenza 23 maggio - 27 giugno 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Trasporto pubblico - Ruolo provinciale dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea - Requisiti per l'iscrizione - Domicilio professionale nella Provincia di Campobasso o di Isernia.
 – Legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 5 (Legge di stabilità regionale 2016), art. 12, comma 1, lettera b). Pag. 26
- N. **153.** Sentenza 24 maggio - 27 giugno 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Imposte e tasse - Somme correlate a incrementi di produttività o ad altri elementi legati alla competitività dell'impresa, erogate a lavoratori dipendenti del settore privato negli anni 2011 e 2012 - Tassazione al 10 per cento, sostitutiva dell'IRPEF e delle addizionali regionale e comunale.
 – Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) - convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio



2010, n. 122 - art. 53, comma 1; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) - convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 - art. 26, comma 1; decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93 (Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie) - convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126 - art. 2, come richiamato dall'art. 33, comma 12, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2012)»..... Pag. 29

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 42. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 giugno 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Collegato alla stabilità regionale per il 2017 - Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa regionale e l'attuazione del Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFER) 2017 - Previsione che il fabbisogno della rete ospedaliera deve essere soddisfatto, prioritariamente, attraverso l'accreditamento delle strutture private transitoriamente accreditate e che, in caso di sussistenza di ulteriore fabbisogno non destinato alle strutture pubbliche, le strutture sanitarie e socio-sanitarie già autorizzate ed in possesso dei requisiti richiesti possono essere accreditate fino alla copertura del fabbisogno dei posti letto, dando priorità al raggiungimento della soglia dei 60 posti letto di cui al decreto ministeriale n. 70 del 2015 - Previsione che, in fase di prima applicazione del piano di riassetto ed efficientamento della rete dei laboratori di analisi operanti in ambito regionale, i termini per gli adempimenti intermedi possono essere prorogati dalla competente ASL, acquisito il parere del Commissario *ad acta* - Previsione che, al fine di garantire la progressiva piena attuazione del processo di riorganizzazione e efficientamento della rete laboratoristica ed il rispetto della soglia minima di efficienza delle 200.000 prestazioni equivalenti su base annua per tutti i soggetti accreditati, il termine per il conseguimento della predetta soglia minima è fissato al 30 giugno 2018.**
- Ambiente - Previsione del divieto della prospezione, ricerca, estrazione e stoccaggio di idrocarburi liquidi e gassosi, nonché della realizzazione delle relative infrastrutture tecnologiche nelle aree di affioramento di rocce carbonatiche.**
- Legge della Regione Campania 31 marzo 2017, n. 10 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFER 2017 - Collegato alla stabilità regionale per il 2017), art. 1, commi 4, lett. *a)*, *b)* e *c)*; 8; 10 e 30. Pag. 37
- N. 93. Ordinanza del Consiglio di Stato del 23 agosto 2016
- Elezioni - Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia - Soglia di sbarramento per le liste che non abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 4 per cento dei voti validi espressi.**
- Legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), artt. 21, primo comma, n. 1-*bis*) e n. 2), nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2009, n. 10, e 22, primo comma. Pag. 42
- N. 94. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 28 febbraio 2017
- Partecipazioni pubbliche - Alienazione, con procedura di evidenza pubblica, di partecipazioni detenute da pubbliche amministrazioni locali in società controllate.**
- Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)”), art. 1, comma 568-*bis*, inserito dall'art. 2, comma 1, lett. *a-bis*), del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 maggio 2014, n. 68. Pag. 52



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 149

Sentenza 4 aprile - 27 giugno 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Agevolazioni fiscali - Credito d'imposta per i costi di ricerca e sviluppo - Tetto massimo di stanziamento - Procedura di selezione degli aspiranti - Attività di ricerca avviate prima del 29 novembre 2008.

- Decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale) - convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2 - art. 29, commi 1, 2, lettera *a*), e 3.

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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 29, commi 1, 2, lettera *a*), e 3, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, promossi dalla Corte di cassazione, sezione sesta civile, con ordinanza del 23 febbraio 2015 e dalla Commissione tributaria regionale del Veneto con ordinanza dell'8 giugno 2016, rispettivamente iscritte al n. 100 del registro ordinanze 2015 e al n. 251 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2015 e n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di costituzione della Dallan spa (incorporante la Dalcos spa), della Eurometalnova srl in liquidazione, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 4 aprile 2017 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Stefano Zunarelli per la Dallan spa, Gabriele Escalar per la Eurometalnova srl in liquidazione e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza iscritta al n. 100 del reg. ord. 2015 la Corte di cassazione, sezione sesta civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, nella parte in cui, nell'introdurre un tetto massimo di stanziamento e una procedura per la selezione dei crediti d'imposta previsti dall'art. 1, commi da 280 a 283, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», «non fa salvi i diritti e le aspettative sorti [...] in relazione ad attività di ricerca e sviluppo avviate prima del 29/11/2008» (data di entrata in vigore del d.l. n. 185 del 2008).

2.- La Corte di cassazione ha poi sollevato, in via subordinata e sempre con riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, commi 2, lettera a), e 3, del d.l. n. 185 del 2008, nella parte in cui, anche per i crediti d'imposta relativi a costi sostenuti per attività di ricerca avviate prima del 29 novembre 2008, prevedono una procedura di ammissione al beneficio fiscale basata sul criterio cronologico di ricezione telematica delle domande dei contribuenti.

3.- Il rimettente motiva ampiamente sulla situazione di fatto e sulle norme di diritto applicabili alla fattispecie sottoposta al suo giudizio.

3.1.- Sotto il primo profilo, espone di essere stato adito dalla società Dalcos spa per la cassazione della sentenza della Commissione tributaria regionale dell'Abruzzo di rigetto del ricorso avverso il provvedimento con cui il Centro operativo di Pescara aveva negato, per «esaurimento delle risorse finanziarie», il nulla-osta alla fruizione del credito d'imposta previsto dall'art. 1, commi 280 e seguenti, della legge n. 296 del 2006, richiesto dalla contribuente in relazione ai costi sostenuti per attività di ricerca e sviluppo avviate prima del 29 novembre 2008.

3.2.- Circa il quadro normativo di riferimento, il rimettente ricorda che:

- i commi da 280 a 283 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 - successivamente abrogati ma applicabili *ratione temporis* alla fattispecie in esame - avevano attribuito alle imprese, a decorrere dal periodo d'imposta 2007 e fino alla chiusura di quello relativo al 2009, un credito d'imposta fruibile in compensazione in sede di dichiarazione dei redditi, pari al 10 per cento dei costi sostenuti per attività di ricerca e sviluppo; in caso di costi riferiti a contratti stipulati con università ed enti pubblici, la percentuale saliva al 15 per cento, poi aumentata al 40 per cento dall'art. 1, comma 66, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)»;

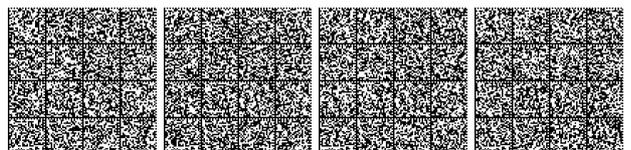
- i costi in questione non potevano superare, ai sensi del comma 281, l'importo di 15 milioni di euro per ciascun periodo d'imposta (poi elevato a 50 milioni dal citato art. 1, comma 66, della legge n. 244 del 2007) e per ciascuna impresa;

- la legge non fissava alcun «tetto globale» alla erogazione dei crediti d'imposta, né prevedeva limiti di copertura del minor gettito fiscale derivante dalla loro fruizione; conseguentemente, il contribuente non era tenuto alla presentazione di alcuna istanza preventiva di ammissione al beneficio, bastando che indicasse il credito nella dichiarazione dei redditi;

- in seguito, con l'art. 29, commi 1 e 2, del d.l. n. 185 del 2008, adottato nell'intento di fronteggiare l'eccezionale situazione di crisi internazionale, il legislatore aveva esteso ai crediti di imposta in esame la disciplina sul monitoraggio dettata dai commi 1 e 2 dell'art. 5 del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138 (Interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate), convertito, con modificazioni dalla legge 8 agosto 2002, n. 178, e conseguentemente aveva previsto un tetto massimo di erogazione, definendo i relativi stanziamenti nel bilancio dello Stato;

- ciò aveva comportato l'individuazione di una procedura di selezione delle imprese destinate a fruire concretamente dei crediti d'imposta di cui alla legge n. 296 del 2006, al dichiarato «fine di garantire congiuntamente la certezza delle strategie di investimento, i diritti quesiti, nonché l'effettiva copertura finanziaria»;

- i commi in questione avevano stabilito che, a decorrere dall'anno 2009: a) per la fruizione del credito d'imposta le imprese dovevano inoltrare per via telematica all'Agenzia delle entrate un apposito formulario, valevole come «prenotazione dell'accesso»; b) la prenotazione del credito per le attività di ricerca avviate dopo la data di entrata in vigore del d.l. n. 185 del 2008 doveva considerarsi «successiva» rispetto a quella relativa ad attività avviate prima di tale data; c) i formulari venivano acquisiti ed evasi dall'Agenzia delle entrate rispettando rigorosamente il loro ordine cronologico di arrivo; d) l'Agenzia provvedeva, in via telematica, a rispondere alle imprese che avevano presentato il formulario, comunicando alle stesse, ove si trattasse di attività già avviate prima del 29 novembre 2008, «esclusivamente un nulla-osta, ai soli fini della copertura finanziaria» e, ove, invece, si trattasse di attività avviate dopo tale data, il ricevimento della prenotazione e «nei successivi novanta giorni l'eventuale diniego, in ragione della capienza»;



- il quinto comma dell'art. 29 citato, infine, aveva previsto che la procedura per la trasmissione telematica delle richieste andava attivata entro 30 giorni dalla data di adozione del provvedimento dell'Agenzia delle entrate di approvazione del formulario.

3.3.- Aggiunge la Corte di cassazione che:

- con provvedimento del 21 aprile 2009, il direttore dell'Agenzia delle entrate aveva stabilito che i formulari per i progetti d'investimento in attività di ricerca e sviluppo già avviati al 29 novembre 2008 (il cui modello era stato approvato con precedente decreto direttoriale del 24 marzo 2009) andavano presentati, a pena di decadenza dal contributo, dalle ore 10:00 del 16 maggio 2009 (cosiddetto *click day*) alle ore 24:00 del 5 giugno 2009;

- la capienza degli stanziamenti si era esaurita con i formulari pervenuti nei primi minuti successivi all'apertura della procedura e numerose imprese erano rimaste escluse, al pari della ricorrente, dalla fruizione dei crediti d'imposta per i costi sostenuti «e sostenendi» in relazione ad attività di ricerca avviate prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 185 del 2008;

- in tal modo si erano determinate, con riferimento a tali crediti, le seguenti situazioni: *a)* quelli maturati negli anni 2007 e 2008, utilizzati in compensazione mediante il modello F24 entro il 31 dicembre 2008, non erano stati toccati dal d.l. n. 185 del 2008 ed erano stati validamente fruiti; *b)* quelli maturati negli anni 2007, 2008 e 2009, che non erano stati utilizzati entro la data del 31 dicembre 2008, ma di cui era stata autorizzata la fruizione da parte dell'Agenzia delle entrate, erano parimenti rimasti validamente fruibili; *c)* quelli maturati negli anni 2007, 2008 e 2009, non utilizzati entro la data del 31 dicembre 2008 e di cui non era stata autorizzata la fruizione per esaurimento dei fondi disponibili, erano rimasti non fruibili.

3.4.- Per queste ultime situazioni, l'art. 2, comma 236, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)» aveva successivamente autorizzato un ulteriore stanziamento - poi ridotto dall'art. 4, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 (Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori), convertito, con modificazioni dalla legge 22 maggio 2010, n. 73 - le cui modalità di utilizzo erano state definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 4 marzo 2011 (Modalità di utilizzo dell'ulteriore stanziamento disposto dal comma 236 dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, per le finalità di cui all'articolo 29, comma 1, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185): il nuovo intervento normativo aveva quindi consentito la fruizione del 47,53 per cento di quei crediti d'imposta - relativi ad attività di ricerca avviate prima del 29 novembre 2008 - che non erano stati riconosciuti per esaurimento delle risorse disponibili.

4.- Nel merito, la Corte di cassazione ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, del d.l. n. 185 del 2008, con riferimento all'art. 3 Cost.

Dal tenore letterale dell'art. 1, comma 280, della legge n. 296 del 2006 emergerebbe che il credito d'imposta in esame aveva la consistenza di un diritto soggettivo perfetto, il cui fatto costitutivo era indicato dalla legge nel mero sostenimento dei costi per attività di ricerca e sviluppo nei periodi di imposta 2007, 2008 e 2009.

Non sarebbe condivisibile la tesi della difesa statale secondo cui il credito, nel tempo intercorrente tra la maturazione (con il sostenimento dei costi) e l'utilizzo in compensazione dei debiti tributari tramite il modello F24, avrebbe avuto la consistenza di un diritto condizionato alla sussistenza della copertura finanziaria, assunto che si fonderebbe sul disposto dell'art. 5 del d.l. n. 138 del 2002, che, in realtà, fino all'entrata in vigore del d.l. n. 185 del 2008, riguardava esclusivamente i crediti d'imposta vigenti nel 2002.

4.1.- L'art. 29, comma 1, del d.l. n. 185 del 2008, secondo la Corte di cassazione, avrebbe dunque inciso sotto due profili sulla posizione dei contribuenti che, avendo già avviato attività di ricerca industriale e sviluppo precompetitivo, erano stati esclusi dalla fruizione del beneficio fiscale: per costoro, infatti, essa avrebbe «abolito», in primo luogo, il diritto di credito già maturato in relazione ai costi già sostenuti e, in secondo luogo, l'aspettativa del credito maturando in relazione ai costi da sostenere per attività già avviate.

La norma censurata violerebbe, pertanto, il principio di tutela dell'affidamento del cittadino nella certezza delle situazioni giuridiche, principio definito dalla Corte costituzionale «essenziale elemento dello Stato di diritto», che non può essere leso da disposizioni retroattive, le quali trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti.

4.2.- Il rimettente solleva poi, in via subordinata alla prima, questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, commi 2, lettera *a)*, e 3, del d.l. n. 185 del 2008, sempre con riferimento all'art. 3 Cost.



Essa investe le norme regolanti la procedura introdotta dalla legge per selezionare (nell'ambito della platea dei contribuenti che al 29 novembre 2008 avevano già avviato attività di ricerca e sviluppo precompetitivo) i destinatari del credito d'imposta sulla base dell'ordine cronologico di arrivo delle istanze telematiche.

Osserva il rimettente che, se, in linea generale, non può ritenersi irrazionale il ricorso al criterio selettivo prior in tempore potior in iure, nel caso di specie in cui la selezione si svolge tra una platea vastissima di concorrenti e si fonda sul momento di arrivo al destinatario di atti trasmessi per via telematica, tale criterio conduce a risultati completamente scollegati non solo dal merito delle ragioni di credito ma anche dalla solerzia nel loro esercizio.

La risultante di fattori quali la sproporzione tra risorse disponibili e domande, l'elevato numero di concorrenti e la velocità dei meccanismi di trasmissione informatica determinerebbe, infatti, una selezione sostanzialmente casuale, che si esaurisce in un tempo brevissimo e produce risultati dipendenti prevalentemente «dalla potenza e sofisticatezza delle apparecchiature informatiche, di cui dispongono i singoli contribuenti o i professionisti che li assistono». Ciò determinerebbe una disparità di trattamento tra contribuenti tutti egualmente titolari di crediti di imposta derivanti da attività già avviate al 29 novembre 2008.

Tale criterio di selezione sarebbe stato del resto abbandonato in sede di definizione delle modalità di distribuzione del finanziamento disposto dalla legge n. 191 del 2009, per le quali il d.m. 4 marzo 2011 avrebbe fatto ragionevolmente ricorso a un criterio tipicamente concorsuale, assegnando a ciascun contribuente una percentuale del proprio credito.

Precisa il rimettente che il vulnus al principio di ragionevolezza non discende dalle modalità attuative di presentazione dei formulari prescritte dal direttore dell'Agenzia delle entrate con i provvedimenti del 24 marzo e del 21 aprile 2009, ma deriva direttamente dalle norme censurate.

5.- Quanto alla rilevanza della questione sollevata in via principale, osserva la Corte di cassazione che il giudizio *a quo* ha ad oggetto l'impugnativa di un provvedimento (il diniego di nulla-osta per esaurimento delle risorse finanziarie), che si fonda sulle norme indubiate, e che quindi la declaratoria di illegittimità costituzionale delle seconde imporrebbe l'annullamento del primo.

Quanto alla rilevanza della questione sollevata in via subordinata, poi, l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni che prevedono che la copertura disponibile venga assegnata ai contribuenti in base all'ordine cronologico di presentazione telematica delle prenotazioni travolgerebbe l'intero meccanismo che ha condotto al diniego del nulla-osta, sicché non sarebbe determinante l'individuazione del momento in cui l'odierna ricorrente ebbe a inviare il proprio formulario.

6.- Aggiunte il rimettente che identiche questioni di legittimità costituzionale erano già state sollevate dalla stessa sezione con l'ordinanza n. 9026 del 2013, ma la Corte costituzionale, con la sentenza n. 236 del 2014, le aveva dichiarate inammissibili sul rilievo che il rimettente, pur citando lo *ius superveniens* introdotto dall'art. 2, comma 236, della legge n. 191 del 2009, e dall'art. 4, comma 1, del d.l. n. 40 del 2010, aveva ommesso di esaminare il suo impatto sul quadro normativo di riferimento.

Ritiene tuttavia il giudice *a quo* che lo *ius superveniens* non dissipi il dubbio sulla sussistenza del denunciato vulnus costituzionale, né elida la rilevanza delle questioni sollevate, atteso che:

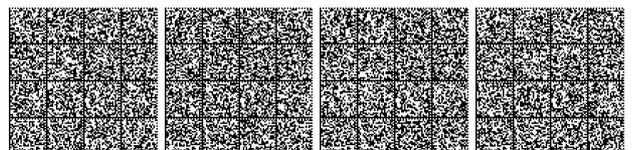
1) con riguardo al profilo legato alla mancata salvezza dei diritti e delle aspettative già sorti, la violazione del parametro costituzionale sussisterebbe per il solo fatto che un credito di imposta già entrato nel patrimonio del contribuente venga significativamente pregiudicato per effetto di una disposizione retroattiva; il bilanciamento con l'art. 81 Cost. non potrebbe far ritenere ragionevole l'obiettivo di perseguire la salvaguardia dell'equilibrio di bilancio mediante una disposizione che riduca di oltre il 50 per cento crediti e aspettative di credito già entrati nel patrimonio del contribuente sulla base di scelte imprenditoriali operate alla luce delle norme all'epoca vigenti;

2) quanto al profilo della irragionevolezza della disciplina della selezione, esso, incentrandosi sulla asserita casualità del meccanismo predisposto dal legislatore, non verrebbe meno per il fatto che i crediti e le aspettative di credito non subiscono la totale elisione ma una rilevante «falcidia» (del 52,47 per cento).

7.- Con memoria depositata il 18 giugno 2015 si è costituita in giudizio la Dallon spa (incorporante per fusione la Dalcos spa, parte del giudizio *a quo*), eccedendo in punto di fatto che, confidando nel quadro normativo vigente, aveva posto in essere investimenti e sopportato costi che avevano originato un credito d'imposta per il 2008 pari ad euro 13.665,00; e che, in data 6 maggio 2009, alle ore 10:06, aveva inviato in via telematica il proprio formulario.

Ricostruita la vicenda processuale del giudizio *a quo*, la parte privata ha svolto nel merito argomentazioni adesive alle tesi sviluppate nell'ordinanza di rimessione.

In particolare, secondo la Dallon spa, nella giurisprudenza della Corte costituzionale la tutela dell'affidamento, i principi di parità di trattamento e di ragionevolezza, in quanto principi fondamentali, prevarrebbero anche sulle necessità derivanti dal rispetto del principio di equilibrio di bilancio.



Né andrebbe dimenticato che l'equilibrio della spesa pubblica viene valutato di anno in anno, principalmente a mezzo della legge finanziaria, e proprio la finanziaria del 2007 aveva previsto l'agevolazione fiscale in questione.

Un eventuale bilanciamento di valori costituzionali, poi, vedrebbe in gioco non solo l'art. 3 Cost. ma anche l'art. 9, primo comma, Cost., secondo cui la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura scientifica e tecnica.

La procedura di selezione, infine, sarebbe incostituzionale per la manifesta irragionevolezza ed arbitrarietà del sistema di selezione dei crediti da ammettere al beneficio fiscale.

8.- Con memoria depositata il 23 giugno 2015 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità e la non fondatezza delle questioni sollevate.

8.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha osservato che la stessa ordinanza di rimessione dà atto che: 1) fino al d.l. n. 185 del 2008 la normativa non fissava alcun tetto all'erogazione dei crediti d'imposta, né prevedeva limiti di copertura del minor gettito fiscale derivante dalla loro fruizione; 2) l'art. 29, che aveva posto fine a tale anomala situazione, era inserito nel cosiddetto "decreto anticrisi" adottato nell'intento di fronteggiare l'eccezionale situazione di crisi internazionale e al fine di potenziare le misure fiscali e finanziarie occorrenti per garantire il rispetto degli obiettivi fissati dal programma di stabilità e crescita approvato in sede europea; 3) con la successiva legge n. 191 del 2009 era stato autorizzato, per i crediti d'imposta maturati negli anni 2007, 2008 e 2009 e di cui non era stata autorizzata la fruizione, un ulteriore stanziamento pari al 47,53 per cento del loro ammontare.

Pertanto, la normativa in questione, da un lato, avrebbe posto un limite quantitativo a un beneficio inizialmente sprovvisto di tetto e senza copertura finanziaria (imposta dall'art. 81 Cost.); dall'altro, in relazione alle agevolazioni in corso, avrebbe integralmente riconosciuto i costi a una parte dei beneficiari individuati all'esito di una procedura basata sulla priorità di invio delle domande, e per circa metà agli altri.

Essa, dunque, tenuto conto della situazione economica in cui erano maturate le scelte del legislatore, non potrebbe dirsi irragionevole, poiché sarebbe volta ad assicurare l'equilibrio dei conti pubblici e il contenimento del debito pubblico entro le soglie stabilite a livello comunitario.

Dall'ammontare degli stanziamenti previsti nel censurato art. 29 per gli anni 2008 e 2009 (rispettivamente 375,2 e 533,6 milioni di euro) e dei benefici rimasti insoddisfatti (pari a euro 736.137.096) per effetto del tetto introdotto con il medesimo articolo si evincerebbe che la mancata copertura di spesa della legge del 2006 era pari a oltre 1,6 miliardi di euro.

Il legislatore sarebbe quindi intervenuto dapprima stanziando 900 milioni di euro con l'art. 29 indubbiato e, in seguito, altri 350 milioni con la legge n. 191 del 2009, essendo quindi rimasti senza copertura circa 386 milioni.

Il Presidente del Consiglio dei ministri fa presente quindi che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, il legislatore può dettare norme retroattive, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale. L'intervento in questione, proprio perché diretto a rimuovere un profilo di incostituzionalità della normativa del 2006, ossia la violazione dell'art. 81 Cost., sarebbe dunque legittimo.

Sottolinea ancora l'Avvocatura generale dello Stato che difficilmente può ritenersi che le scelte imprenditoriali di effettuare o meno le spese per attività di ricerca sarebbero state diverse se non ci fosse stata l'agevolazione in questione, tenuto conto che quell'aspettativa è stata riconosciuta quanto meno per metà.

8.2.- Anche la questione prospettata in via subordinata, con cui si lamenta l'illegittimità costituzionale delle norme che hanno regolato la procedura di ammissione al beneficio fiscale, è, secondo il Presidente del Consiglio, inammissibile e infondata.

Un primo profilo di inammissibilità sarebbe dato dall'omessa motivazione sulla rilevanza della questione, non avendo la Corte di cassazione indicato il momento in cui la ricorrente aveva presentato la propria istanza: essendo state ammesse solo le domande presentate nei primi minuti, sarebbe evidente che, se l'invio fosse avvenuto dopo un notevole lasso di tempo, non vi sarebbe alcun interesse alla censura dedotta.

La questione sarebbe poi inammissibile per difetto di rilevanza.

Il giudice *a quo* ritiene che il criterio cronologico non sia di per sé illegittimo e che siano state invece le modalità seguite a ingenerare una gara illegittima: il problema, allora, non starebbe nella norma che quel criterio pone ma esclusivamente nella sua realizzazione esecutiva, e quindi nel provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate del 24 marzo 2009, che avrebbe dovuto essere oggetto di impugnazione davanti al giudice amministrativo.

La questione sarebbe anche infondata nel merito.

Posto che le risorse a disposizione erano limitate, un criterio di selezione andava comunque adottato. L'aver previsto l'ordine di invio telematico delle richieste non sarebbe irrazionale, tenuto conto della vasta platea dei beneficiari, delle esigenze di celerità e della difficoltà di una procedura concorsuale alternativa legata a criteri di più complessa valutazione.



Quand'anche l'effetto pratico della gara fosse stato quello di una scelta meramente casuale, per ciò solo non si potrebbe ritenere la norma in contrasto con la Costituzione.

9.- Con memoria depositata il 1° marzo 2017 la parte privata ha ulteriormente illustrato le difese già svolte in sede di costituzione.

In relazione alle eccezioni d'inammissibilità sollevate del Presidente del Consiglio dei ministri, la Dallan spa afferma di avere inoltrato la propria istanza alle ore 10:06 del 6 maggio 2009 (come risulterebbe dall'attestazione di presentazione del formulario F24 rilasciata dall'Agenzia delle entrate), ossia soli 6 minuti dopo l'apertura del click day.

Osserva l'interveniente, poi, che contrariamente a quanto asserito dal Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 1, commi da 280 a 283, della legge n. 296 del 2006 era pienamente rispettoso del principio di copertura finanziaria di cui all'art. 81 Cost.

La relazione tecnica del Ministero del tesoro sulla finanziaria 2007 aveva, infatti, chiaramente quantificato l'impatto dell'attribuzione del credito d'imposta in termini di riduzione di gettito. La stessa relazione indicava le variazioni annue di gettito di cassa calcolate, ipotizzando che il credito trovasse capienza nell'IRES e nell'IRAP dovute per l'esercizio. Il comma 1361 dell'art. 1 della legge in questione, ancora, rimandava per la copertura, anche delle riduzioni di entrata, al prospetto allegato («Prospetto di copertura»), riportante, tra le altre, le voci relative a «Sviluppo e ricerca» e «Misure per lo sviluppo».

La norma censurata, dunque, lungi dal rispondere all'esigenza di rimediare a una pregressa incostituzionalità della disciplina, risponderebbe a «mere esigenze di natura finanziaria contingente».

10.- Con ordinanza iscritta al reg. ord. n. 251 del 2016, la Commissione tributaria regionale del Veneto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale sostanzialmente identiche, per parametri e norme censurate, a quelle sollevate dalla Corte di cassazione, con la differenza che esse non sono prospettate in una relazione di subordinazione.

11.- Con memoria depositata nella cancelleria di questa Corte il 2 gennaio 2017 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, eccependo l'inammissibilità e la non fondatezza delle questioni sollevate.

11.1.- Quanto alla prima, l'Avvocatura generale dello Stato afferma che l'ordinanza di remissione sarebbe incorsa nel medesimo vizio motivazionale già censurato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 236 del 2014.

Come in quel caso, infatti, il rimettente avrebbe omesso di valutare l'impatto sul quadro normativo di riferimento dell'art. 2, comma 236, dalla legge n. 191 del 2009 e dell'art. 4, comma 1, del d.l. n. 40 del 2010.

11.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito, poi, l'inammissibilità della questione sollevata in via subordinata e l'infondatezza di entrambe per le medesime ragioni già illustrate nella memoria depositata nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 100 del 2015.

12.- Si è costituita la Eurometalnova srl, ricorrente nel giudizio *a quo*, chiedendo in via preliminare la riunione del giudizio a quello iscritto al reg. ord. n. 100 del 2015, avendo entrambi ad oggetto le medesime questioni di costituzionalità, e nel merito aderendo alle prospettazioni del rimettente.

Con memoria depositata fuori termine la parte privata ha ribadito le argomentazioni già svolte nella memoria di costituzione.

Considerato in diritto

1.- La sesta sezione civile della Corte di cassazione ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, nella parte in cui, nell'introdurre un tetto massimo di stanziamento e una procedura per la selezione dei crediti d'imposta regolati dall'art. 1, commi 280-283, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», «non fa salvi i diritti e le aspettative sorti in relazione ad attività di ricerca e sviluppo avviate prima del 29/11/2008» (data di entrata in vigore del d.l. n. 185 del 2008).

Secondo il giudice rimettente, la norma censurata, «abolendo» i diritti di credito maturati in relazione ai costi già sostenuti e l'aspettativa dei crediti maturandi in relazione ai costi da sostenere per attività già avviate prima della sua entrata in vigore, avrebbe leso l'affidamento dei contribuenti che avevano intrapreso iniziative economiche confidando nel quadro normativo vigente.



2.- La Corte di cassazione ha poi sollevato, in via subordinata, e sempre con riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, commi 2, lettera *a*), e 3, del d.l. n. 185 del 2008, nella parte in cui, anche per i crediti d'imposta relativi a costi sostenuti per attività di ricerca avviate prima del 29 novembre 2008, prevedono una procedura di ammissione al beneficio fiscale basata sul criterio cronologico di ricezione delle domande telematiche dei contribuenti.

Difatti, se, in linea generale, non sarebbe irrazionale il ricorso al criterio selettivo *prior in tempore potior in iure*, nel caso di specie, in cui la selezione si svolge tra una vasta platea di concorrenti e si fonda sul momento di arrivo al destinatario di atti trasmessi per via telematica, esso condurrebbe a risultati del tutto casuali e scollegati non solo dal merito delle ragioni di credito ma anche dalla solerzia nel loro esercizio, così ingenerando una disparità di trattamento tra contribuenti tutti egualmente titolari di crediti di imposta derivanti da attività già avviate alla data del 29 novembre 2008.

3.- La Commissione tributaria regionale del Veneto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale sostanzialmente identiche, per censure e parametri, a quelle sollevate dalla Corte di cassazione, con l'unica differenza che esse non sono prospettate in una relazione di subordinazione ma cumulativamente.

4.- In considerazione della identità delle questioni proposte, i giudizi vanno riuniti per essere decisi congiuntamente.

5.- È opportuno, prima di esaminare tanto l'ammissibilità quanto il merito delle questioni sollevate, ricostruire l'articolato quadro normativo regolante i crediti d'imposta richiesti dalle contribuenti nei giudizi a quibus.

L'art. 1, comma 280, della legge n. 296 del 2006 - abrogato per il disposto dell'art. 23, comma 7, e del numero 42 dell'Allegato 1 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, ma applicabile *ratione temporis* alla fattispecie in esame - aveva attribuito alle imprese, a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2006 e fino alla chiusura del periodo d'imposta in corso alla data del 31 dicembre 2009, un credito d'imposta pari al 10 per cento dei costi sostenuti per attività di ricerca industriale e sviluppo precompetitivo, percentuale che - per come modificata dall'art. 1, comma 66, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)» - era pari al 40 per cento per i costi riferiti a contratti stipulati con università ed enti pubblici di ricerca.

Questi costi, ai sensi del comma 281, non potevano superare per ciascuna impresa e per ciascun periodo d'imposta l'importo di 15 milioni di euro (poi elevato a 50 dal citato art. 1, comma 66, della legge n. 244 del 2007).

Successivamente, con l'art. 29, comma 1, del d.l. n. 185 del 2008 (la prima delle disposizioni censurate), il legislatore aveva disposto l'assoggettamento di tutti i crediti di imposta vigenti alla data di entrata in vigore del medesimo d.l. - ivi compresi, quindi, quelli introdotti dalla legge n. 296 del 2006 - alla disciplina recata dal decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138 (Interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate), convertito, con modificazioni dalla legge 8 agosto 2002, n. 178.

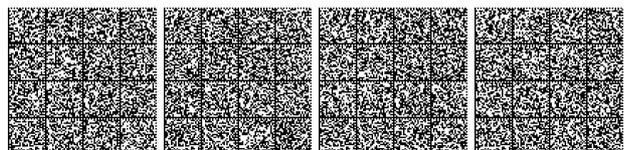
Con riferimento a questi ultimi crediti d'imposta, era stato conseguentemente previsto, al secondo comma, un tetto massimo fruibile dalle imprese, mediante definizione dei relativi stanziamenti nel bilancio dello Stato (375,2 milioni di euro per l'anno 2008, 533,6 milioni di euro per l'anno 2009, 654 milioni di euro per l'anno 2010 e 65,4 milioni di euro per l'anno 2011).

Ciò aveva comportato la necessità di prevedere una procedura di selezione dei contribuenti da ammettere al beneficio fiscale in relazione (anche) alle attività di ricerca avviate prima del 29 novembre 2008.

I commi 2 e 3 dello stesso art. 29 (le altre disposizioni censurate), per quanto qui rileva, avevano stabilito che, a decorrere dall'anno 2009, per la fruizione del credito d'imposta le imprese dovevano inoltrare per via telematica all'Agenzia delle entrate un apposito formulario, valevole come «prenotazione dell'accesso», e che l'Agenzia delle entrate provvedeva ad esaminare le domande secondo l'ordine cronologico di arrivo, comunicando alle imprese medesime - per le attività già avviate prima del 29 novembre 2008 - «esclusivamente un nulla-osta ai soli fini della copertura finanziaria».

Nel quinto comma del citato art. 29, infine, si era previsto che la procedura doveva essere attivata entro 30 giorni dalla data di adozione del formulario medesimo da parte del direttore dell'Agenzia delle entrate.

Quest'ultimo, con provvedimento del 21 aprile 2009, aveva stabilito che i formulari relativi ad attività di ricerca e sviluppo già avviate alla data del 29 novembre 2008 dovevano essere presentati, a pena di decadenza dal contributo, dalle ore 10:00 del 6 maggio 2009 (cosiddetto *click day*) alle ore 24:00 del 5 giugno 2009.



Di fatto, la capienza degli stanziamenti si era esaurita nei primi minuti successivi all'apertura della procedura telematica e numerose imprese erano state escluse dalla fruizione del credito di imposta in relazione ad attività di ricerca avviate prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 185 del 2008.

Per i crediti d'imposta maturati negli anni 2007, 2008 e 2009, di cui non era stata autorizzata la fruizione da parte dell'Agenzia delle entrate per esaurimento dei fondi disponibili, l'art. 2, comma 236, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», aveva autorizzato un ulteriore stanziamento di 200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010 e 2011, la cui entità era stata successivamente ridotta di 50 milioni di euro per l'anno 2010 dall'art. 4, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 (Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori), convertito, con modificazioni dalla legge 22 maggio 2010, n. 73.

Le modalità di utilizzo di tale stanziamento erano state definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 4 marzo 2011 (Modalità di utilizzo dell'ulteriore stanziamento disposto dal comma 236 dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, per le finalità di cui all'articolo 29, comma 1, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185), che aveva autorizzato la fruizione dei crediti in questione nella misura massima del 20,37 per cento dell'importo complessivamente richiesto per gli anni 2007, 2008 e 2009 a decorrere dalla data di pubblicazione del medesimo decreto, e dell'ulteriore 27,16 per cento a decorrere dal 2011.

6.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate dalla Commissione tributaria regionale del Veneto, poiché il rimettente avrebbe omesso di valutare l'impatto sul quadro normativo di riferimento delle disposizioni successive a quelle censurate, e in particolare dell'art. 2, comma 236, della legge n. 191 del 2009 e dell'art. 4, comma 1, del d.l. n. 40 del 2010.

6.1.- L'eccezione è fondata.

Questa Corte, con la sentenza n. 236 del 2014, ha dichiarato inammissibili identiche questioni sollevate dalla Corte di cassazione e dalla Commissione tributaria provinciale di Treviso, poiché le ordinanze di rimessione, pur citandole, non avevano preso in considerazione le disposizioni sopravvenute.

In quell'occasione si è affermato che «La nuova disciplina introduce novità non marginali nel complesso normativo in esame e quindi la prospettazione della questione di legittimità costituzionale non poteva prescindere dalla verifica del suo impatto sulle situazioni soggettive e sui valori che venivano in gioco. Ciò tanto più ove si consideri che tale disciplina è sensibilmente più favorevole al contribuente-creditore, cosicché occorre spiegare perché la si sia ritenuta irrilevante, e quindi tale da non far venire meno il vulnus costituzionale denunciato, e ciò nonostante non meritevole di impugnazione. Anche nella prospettiva dei rimettenti, che in effetti hanno delineato in maniera completa il quadro normativo, sarebbe stato dunque necessario vagliare, e non solo citare, le norme sopravvenute».

L'ordinanza della Commissione tributaria regionale del Veneto è affetta dallo stesso vizio, sicché anche le questioni da essa sollevate devono essere dichiarate inammissibili.

7.- La Corte di cassazione ha sollevato, in via principale, questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, del d.l. n. 185 del 2008, per violazione del principio dell'affidamento tutelato dall'art. 3 Cost.

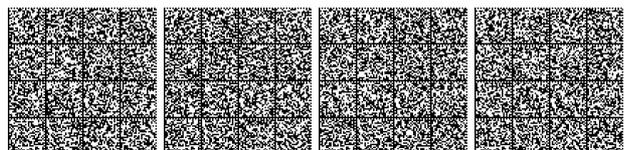
Secondo il rimettente, la disposizione censurata avrebbe inciso sotto due profili sulla posizione dei contribuenti che, pur avendo già avviato attività di ricerca industriale e sviluppo precompetitivo alla data di entrata in vigore della disposizione medesima, sono stati esclusi dalla fruizione del credito d'imposta: per costoro, infatti, essa avrebbe «abolito», in primo luogo, il diritto di credito già maturato in relazione ai costi già sostenuti e, in secondo luogo, l'aspettativa del credito maturando in relazione ai costi da sostenere.

Incidendo su diritti e aspettative che erano già entrati nel patrimonio dei contribuenti, l'art. 29, comma 1, del d.l. n. 185 del 2008 avrebbe violato il principio dell'affidamento del cittadino nella certezza delle situazioni giuridiche.

Aggiunge la Corte di cassazione che il vulnus al principio costituzionale dell'affidamento non potrebbe essere escluso alla luce della normativa sopravvenuta alle disposizioni censurate, normativa che - con riferimento ai crediti per attività di ricerca avviate prima del 29 novembre 2008 e rimasti priva di copertura finanziaria - ha previsto ulteriori stanziamenti fino a coprire il 47,53 per cento del loro ammontare.

Le norme in questione si sarebbero limitate a trasformare la «ablazione» del credito in «falcidia», ma la violazione sussisterebbe per il solo fatto che un credito già entrato nel patrimonio del contribuente sia stato significativamente pregiudicato per effetto di una disposizione retroattiva.

8.- La questione non è fondata.



9.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «il valore del legittimo affidamento, il quale trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., non esclude che il legislatore possa assumere disposizioni che modifichino in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici “anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti”, ma esige che ciò avvenga alla condizione “che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica (sentenze n. 56 del 2015, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009). Solo in presenza di posizioni giuridiche non adeguatamente consolidate, dunque, ovvero in seguito alla sopravvenienza di interessi pubblici che esigano interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente su di esse, ma sempre nei limiti della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti, è consentito alla legge di intervenire in senso sfavorevole su assetti regolatori precedentemente definiti (*ex plurimis*, sentenza n. 56 del 2015)» (sentenza n. 216 del 2015; si vedano anche, tra le tante, le sentenze n. 160 e n. 103 del 2013, n. 416 del 1999).

L'intervento retroattivo del legislatore, dunque, può incidere sull'affidamento dei cittadini a condizione che: 1) trovi giustificazione in «principi, diritti e beni di rilievo costituzionale» (*ex multis*, sentenza n. 308 del 2013), e dunque abbia una “causa normativa adeguata» (sentenze n. 203 del 2016, n. 34 del 2015 e n. 92 del 2013), quale un interesse pubblico sopravvenuto (sentenze n. 16 del 2017, n. 216 e n. 56 del 2015) o una «inderogabile esigenza» (sentenza n. 349 del 1985); 2) sia comunque rispettoso del principio di ragionevolezza (fra le tante, sentenza n. 16 del 2017) inteso, anche, come proporzionalità (sentenze n. 203 e n. 108 del 2016; n. 216 e n. 56 del 2015).

In altri termini, il principio dell'affidamento è sottoposto al normale bilanciamento proprio di tutti i diritti e valori costituzionali (sentenze n. 16 del 2017, n. 203 del 2016, n. 264 del 2012).

10.- Nel caso di specie, per valutare l'esistenza di una causa normativa adeguata, è opportuno prendere le mosse dall'osservazione dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui la disposizione censurata sarebbe stata introdotta per eliminare un'anomalia genetica della legge n. 296 del 2006, la quale sarebbe stata priva di copertura finanziaria e non avrebbe previsto alcun tetto massimo di stanziamento: l'intervento retroattivo del legislatore, quindi, risponderebbe, in primo luogo, all'esigenza di porre rimedio a un vulnus arrecato all'art. 81 Cost.

11.- In realtà, come eccepito dalle parti private intervenienti, l'art. 1, commi da 280 a 283, della legge n. 296 del 2006, nel prevedere i crediti d'imposta per le attività di ricerca svolte negli anni dal 2007 al 2009, recava una copertura finanziaria.

Il comma 1361 dell'art. 1 della legge in questione, infatti, rimandava per la copertura, anche delle riduzioni di entrata, al prospetto allegato («Prospetto di copertura»), riportante, tra le altre, le voci (e gli importi) relativi a «Sviluppo e ricerca» e «Misure per lo sviluppo» (pagina 269).

La relazione tecnica sulla finanziaria 2007 aveva, poi, quantificato l'impatto del credito d'imposta (pari a circa 2.008.000 euro per gli anni dal 2007 al 2010), ipotizzando che la conseguente riduzione di gettito fiscale trovasse capienza, quanto all'anno in corso, nell'IRES e nell'IRAP dovute per l'esercizio (pagine 68 e 69).

È vero, tuttavia, che la disciplina originaria non prevedeva un tetto massimo, che è stato appunto introdotto dalla disposizione censurata.

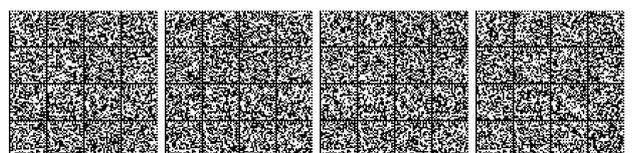
Essa ha esteso a tutti i «crediti d'imposta vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto», compresi quelli per attività di ricerca, la disciplina sul monitoraggio prevista dall'art. 5, commi 1 e 2, del d.l. 138 del 2002, alla cui stregua il riconoscimento dei crediti d'imposta è condizionato al non esaurimento dei relativi «stanziamenti di bilancio, delle autorizzazioni di spesa, ovvero delle previsioni di minori entrate» (così il citato art. 5, comma 1), e ciò al fine di garantire la parità di trattamento tra i soggetti titolari dei medesimi e l'effettivo rispetto del principio costituzionale di copertura della spesa.

Tale ultima esigenza, del resto, era già codificata, per le spese, dall'art. 11-*ter*, comma 1, della legge 5 agosto 1978, n. 468 (Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio), il cui contenuto precettivo è stato poi ribadito dall'art. 17, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

11.1.- L'introduzione di un tetto massimo di stanziamento ha comportato la necessità di prevedere una procedura di selezione (anche) dei contribuenti da ammettere al beneficio fiscale in relazione alle attività di ricerca avviate prima del 29 novembre 2008.

All'esito di tale selezione, disciplinata dai commi 2 e 3 dello stesso art. 29 (sui cui si tornerà in seguito), alcuni di questi contribuenti (cosiddetti “perdenti”) si sono visti negare il riconoscimento dei loro diritti di credito, nonostante il legislatore con il d.l. n. 185 del 2008 avesse previsto, per gli anni dal 2008 al 2011, stanziamenti complessivamente superiori a quelli originariamente previsti dalla legge n. 296 del 2006.

Il legislatore, tuttavia, è nuovamente intervenuto con la legge n. 191 del 2009, prevedendo per i soli “perdenti” un ulteriore finanziamento di 400 milioni, poi ridotti a 350 dal d.l. n. 40 del 2010.



12.- Nell'indicata prospettiva di valutare l'adeguatezza dell'intervento normativo censurato è poi di fondamentale importanza il rilievo che esso è stato effettuato con il «decreto anticrisi», intitolato «Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale», volto a «fronteggiare l'eccezionale situazione di crisi internazionale» e «potenziare le misure fiscali e finanziarie occorrenti per garantire il rispetto degli obiettivi fissati dal programma di stabilità e crescita approvato in sede europea» (così il preambolo al d.l. n. 185 del 2008).

Il decreto rappresenta il primo tentativo legislativo di fare fronte alla crisi economica internazionale del 2008 che contagiò l'Italia. Esso prevedeva un pacchetto di misure di assistenza alle famiglie e ai lavoratori, volto, nelle intenzioni del Governo, anche al rilancio dell'economia.

La manovra era stata concepita a saldi nulli (art. 35), sicché, per fronteggiare le maggiori uscite, il decreto prevedeva nuove entrate e riduzioni di spesa. Il comma successivo a quello censurato dal rimettente, pur disponendo, in relazione ai crediti in parola, coperture nel tempo complessivamente superiori rispetto a quelle previste dal legislatore del 2006, stanziava minori somme per il biennio 2008 e 2009 e creava quindi, per tale periodo, disponibilità finanziarie per fronteggiare il contagio della crisi economica internazionale e redistribuire risorse secondo un preciso disegno perequativo.

12.1.- In questo quadro, si deve dunque ritenere che la disposizione censurata abbia una «causa» normativa adeguata» (sentenze n. 203 del 2016, n. 34 del 2015 e n. 92 del 2013), perché trova giustificazione nei «principi, diritti e beni di rilievo costituzionale» (sentenze n. 308, n. 170 e n. 103 del 2013, n. 264 e n. 78 del 2012) tutelati dagli artt. 2, 3 e 81 Cost.

12.2.- Essa poi, sempre alla luce delle sue finalità e del contesto economico che ne ha visto la genesi, non viola i principi di ragionevolezza e proporzionalità.

Difatti, a seguito dei successivi interventi normativi, la posizione dei titolari di crediti «perdenti» non è stata incisa in maniera assoluta, poiché gli ulteriori stanziamenti previsti per costoro hanno permesso la copertura di circa metà (47,53 per cento) dei loro crediti.

Inoltre, per quanto la riduzione sia consistente, va ricordato che i crediti d'imposta originariamente riconosciuti andavano a coprire il 10 per cento dei costi delle attività di ricerca (il 40 per cento nel caso di contratti stipulati con università ed enti pubblici di ricerca), cosicché l'ablazione retroattiva nei confronti dei soggetti non ammessi al beneficio fiscale è stata del solo 5 per cento circa dei costi sostenuti (20 per cento per le attività convenzionate con università ed enti pubblici): il venir meno di tale posta non può, dunque, aver avuto una incidenza decisiva sul complessivo andamento economico delle imprese.

Non è irrilevante, infine, che il diritto in questione abbia ad oggetto il riconoscimento di un beneficio e non sia espressione di una pretesa fondata su un rapporto convenzionale; beneficio, per di più, di natura fiscale, e quindi maturato in un ambito in cui il tasso di politicità delle scelte legislative è massimo, come riconosciuto dalla stessa giurisprudenza della Corte EDU (sentenze 31 marzo 2009, Faccio contro Italia; 12 luglio 2001, Ferrazzini contro Italia, paragrafo 29).

13.- La Corte di cassazione ha poi sollevato, in via subordinata, questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, commi 2, lettera a), e 3, del d.l. n. 185 del 2008 per violazione dell'art. 3 Cost.

Il rimettente censura queste disposizioni nella parte in cui, anche per i crediti d'imposta relativi ad attività di ricerca avviate prima del 29 novembre 2008, prevedono una procedura di ammissione al beneficio basata sul criterio cronologico di ricezione delle domande telematiche dei contribuenti.

Secondo la Corte di cassazione, se, in linea generale, non può ritenersi irrazionale il criterio selettivo prior in tempore potior in iure, nel caso di specie, in cui la selezione si svolge tra una platea vastissima di concorrenti e si fonda sul momento di arrivo al destinatario di atti trasmessi per via telematica, tale criterio condurrebbe a risultati completamente scollegati non solo dal merito delle ragioni di credito ma anche dalla solerzia nel loro esercizio.

La risultante di fattori quali la sproporzione tra risorse disponibili e domande, l'elevato numero dei concorrenti e la velocità dei meccanismi di trasmissione informatica determinerebbe, infatti, una selezione sostanzialmente casuale che si esaurisce in un tempo brevissimo e produce risultati dipendenti prevalentemente «dalla potenza e sofisticatezza delle apparecchiature informatiche, di cui dispongono i singoli contribuenti o i professionisti che li assistono».

Ciò comporterebbe una irragionevole disparità di trattamento tra contribuenti tutti egualmente titolari di crediti di imposta. Non a caso questo tipo di procedura sarebbe stato abbandonato in sede di definizione delle modalità di distribuzione del rifinanziamento disposto dalla legge n. 191 del 2009, per le quali il d.m. 4 marzo 2011 avrebbe fatto ricorso, più ragionevolmente, a un criterio concorsuale, assegnando a ciascun contribuente una percentuale del credito.

14.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della questione, osservando che la censura, pur essendo rivolta alle disposizioni di legge che hanno previsto la procedura telematica, in realtà si appunterebbe sulle



modalità esecutive previste a valle dal decreto del direttore dell'Agenzia delle entrate del 24 marzo 2009, sicché le pretese dei contribuenti andrebbero fatte valere non in questa sede, bensì davanti al giudice amministrativo.

14.1.- L'eccezione non è fondata.

Oggetto della censura del rimettente sono proprio le norme legislative che hanno disciplinato la procedura, la quale «si compendia nell'inoltro per via telematica all'Agenzia delle entrate di un formulario valevole come prenotazione e nell'acquisizione ed evasione, da parte della predetta Agenzia, dei formulari alla stessa pervenuti, secondo l'ordine cronologico di arrivo».

La rilevanza, dunque, sussiste perché, in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, verrebbe travolto l'intero meccanismo che ha condotto al diniego del nulla-osta.

15.- Quest'ultima considerazione comporta anche la non fondatezza della seconda eccezione d'inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato per difetto di motivazione sulla rilevanza, e incentrata sull'omessa indicazione nell'ordinanza di rimessione del momento in cui la contribuente avrebbe presentato la sua istanza telematica: il travolgimento dell'intera procedura, come conseguenza diretta dell'eventuale pronuncia di incostituzionalità, rende irrilevante il momento di inoltro della richiesta da parte della contribuente.

16.- La questione è tuttavia inammissibile sotto altro profilo.

Un eventuale accoglimento, infatti, determinerebbe un assetto normativo caratterizzato da iniquità e irragionevolezza, poiché coloro che sono risultati vincitori nella procedura telematica, non solo perderebbero il beneficio ottenuto, ma non potrebbero neanche concorrere alla distribuzione del successivo finanziamento previsto dall'art. 2, comma 236, della legge n. 191 del 2009, finanziamento che è riservato ai "perdenti".

Né a tale irrazionalità si potrebbe ovviare con un intervento di questa Corte, che, attesa la pluralità delle soluzioni ipotizzabili, nessuna delle quali costituzionalmente obbligata (tra le tante, sentenze n. 223 del 2015 e n. 81 del 2014), finirebbe con il sovrapporre la propria valutazione discrezionale a quella del legislatore (tra le tante, ordinanza n. 46 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, commi 1, 2, lettera a), e 3, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 gennaio 2009, n. 2, sollevate, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Commissione tributaria regionale del Veneto, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, commi 2, lettera a), e 3, del d.l. n. 185 del 2008, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Corte di cassazione, sezione sesta civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, del d.l. n. 185 del 2008, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Corte di cassazione, sezione sesta civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

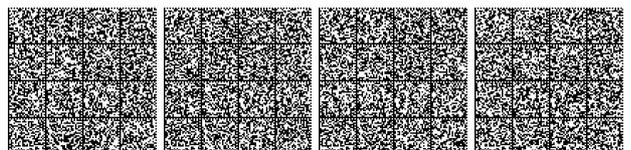
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 150

Sentenza 11 aprile - 27 giugno 2017

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Province e Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario - Attuazione delle disposizioni in materia di personale connesse al riordino delle funzioni - Riduzione della dotazione organica - Disciplina delle procedure di mobilità.

- Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie del 29 gennaio 2015, n. 1 (DAR Prot. 1856 del 29.1.2015), recante «Linee guida in materia di attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane. Articolo 1, commi da 418 a 430, della legge 23 dicembre 2014, n. 190».

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;*Giudici :* 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 per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie del 29 gennaio 2015, n. 1 (paragrafi “commi 421, 422 e 424”), promosso dalla Regione Puglia con ricorso notificato il 3 aprile 2015, depositato in cancelleria l’8 aprile 2015, ed iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti 2015.

Visto l’atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell’udienza pubblica dell’11 aprile 2017 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l’avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Puglia e l’avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La Regione Puglia, con ricorso notificato il 3 aprile 2015, depositato il successivo 8 aprile, ed iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti 2015, ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione ad alcuni passi della circolare n. 1/2015 (DAR Prot. 1856 del 29.1.2015), adottata dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, recante «Linee guida in materia di attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane. Articolo 1, commi da 418 a 430, della legge 23 dicembre 2014, n. 190», ritenuti lesivi delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alla Regione, con riferimento agli artt. 3, primo comma, 97, secondo comma, 114,



secondo comma, 117, secondo comma, lettere *g*) e *p*), terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, 119, quarto comma, della Costituzione.

2.- La ricorrente premette che la circolare rappresenta una nota interpretativa ed esplicativa dei commi 420, 421, 422, 423, 424 e 427 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», già impugnati dalla Regione Puglia nella sede del giudizio in via principale (reg. ric. n. 38 del 2015), e concernenti l'imposizione di puntuali e penetranti limiti di spesa alle Province (comma 420), la consistente contrazione della dotazione organica di Province e Città metropolitane (comma 421) e i processi di assorbimento del relativo personale soprannumerario in altre amministrazioni, in particolare regionali e locali (commi 422, 423, 424 e 427). Più in particolare, la circolare, in alcuni passi, si limiterebbe a riproporre, parafrasandolo e arricchendolo di chiarimenti, il contenuto delle sopra citate disposizioni legislative, mentre in altri conterrebbe affermazioni non riconducibili in alcun modo ai precetti desumibili da queste ultime.

2.1.- Innanzitutto la Regione argomenta sull'ammissibilità del conflitto, consapevole della giurisprudenza costituzionale in base alla quale nella sede del conflitto di attribuzione non possono essere invocati profili di vulnerazione delle competenze regionali che si atteggino quali mere esecuzioni o applicazioni, prive di autonoma attitudine lesiva, delle lesioni già prodottesi per effetto di atti anteriori dei quali il provvedimento impugnato rappresenti l'attuazione.

La ricorrente segnala quindi che intende proporre soltanto censure concernenti quelle parti della circolare che si configurano quale novum rispetto alle disposizioni legislative di cui costituiscono attuazione, ovviamente nella misura in cui, limitatamente ad esso, esse sono in grado di determinare una lesione della sfera competenziale di livello costituzionale della Regione ulteriore rispetto a quella già prodottasi per effetto delle disposizioni legislative, anche se per ipotesi dipendenti dalla violazione dei medesimi parametri costituzionali.

Si sofferma, poi, in particolare sulla impugnabilità, nella sede del giudizio per conflitto di attribuzione, di atti aventi la natura di circolare, sottolineando che dalla circolare n. 1/2015 risulta in modo del tutto chiaro ed inequivoco, sia pure implicitamente, la manifestazione di volontà di parte statale in ordine all'affermazione della propria competenza ad adottare precetti violativi delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, in quanto contrastanti con norme costituzionali poste a presidio delle competenze di queste ultime. Da qui, dunque, deriverebbe la sicura ammissibilità del presente conflitto.

2.2.- La Regione Puglia, nel merito, argomenta distinte censure in ordine a diversi passi della circolare.

2.2.1.- Chiede, innanzitutto, di accertare che non spettava allo Stato, e per esso al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il potere di adottare la circolare ed in particolare, nella parte concernente il comma 421, il seguente passo (pag. 9): «In relazione ai processi di riordino delle funzioni delle province, secondo la previsione della legge 7 aprile 2014, n. 56, il legislatore ha rapportato le dotazioni organiche delle città metropolitane e delle province delle regioni a statuto ordinario al fabbisogno connesso con lo svolgimento delle funzioni fondamentali attribuite dalla predetta legge 56/2014. Le percentuali di riduzione sono tarate [...] in ragione della consistenza delle funzioni fondamentali rispettivamente attribuite agli enti di area vasta».

Il comma 421 prevede una consistente riduzione della pianta organica delle Città metropolitane e delle Province, così disponendo: «La dotazione organica delle città metropolitane e delle province delle regioni a statuto ordinario è stabilita, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, ridotta rispettivamente, tenuto conto delle funzioni attribuite ai predetti enti dalla medesima legge 7 aprile 2014, n. 56, in misura pari al 30 e al 50 per cento e in misura pari al 30 per cento per le province, con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri, di cui all'articolo 1, comma 3, secondo periodo, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i predetti enti possono deliberare una riduzione superiore. Restano fermi i divieti di cui al comma 420 del presente articolo. Per le unità soprannumerarie si applica la disciplina dei commi da 422 a 428 del presente articolo».

A parere della ricorrente, sarebbe ravvisabile un novum della circolare n. 1/2015 rispetto alla previsione legislativa di cui rappresenta attuazione. E ciò in quanto la legge n. 190 del 2014 non disponeva nulla in ordine alla destinazione del residuo personale delle Province e delle Città metropolitane, mentre nella circolare sarebbe affermato il principio della necessaria ed esclusiva destinazione del personale residuo allo svolgimento delle funzioni fondamentali individuate dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), presso Province e Città metropolitane.

La circolare, introducendo tale principio, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), e quarto comma, Cost., determinando la lesione della competenza legislativa della Regione in materia di «organizzazione amministrativa degli enti locali».

Il «principio di necessaria ed esclusiva destinazione» si porrebbe anche in contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, secondo comma, e 119, quarto comma, Cost., in quanto verrebbe precluso al legislatore regionale



di esplicitare la propria discrezionalità nell'allocazione delle funzioni, dovendo necessariamente destinare il personale residuo alle sole funzioni fondamentali stabilite dalla legge dello Stato. Risulterebbe così violato, oltre che l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse di cui all'art. 119, quarto comma, Cost., nonché i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, non potendo la legge regionale applicare gli stessi nel riordino delle funzioni a fronte dei limiti alla riallocazione del personale imposti dalla circolare.

La contrarietà a tali principi garantiti dall'art. 118, primo e secondo comma, Cost., deriverebbe, inoltre, dall'impossibilità per il legislatore regionale di attuare il riordino delle funzioni facendosi guidare da essi, posto che gli sarebbe precluso proporre unità di personale allo svolgimento di funzioni ulteriori rispetto a quelle fondamentali.

2.2.2.- La ricorrente chiede, poi, di accertare che non spettava allo Stato, e per esso al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il potere di adottare la circolare n. 1 del 2015, ed in particolare, nella parte concernente il comma 422, il seguente passo (pag. 13): «Qualora la Regione, sulla base del precedente assetto, avesse delegato alla provincia l'esercizio di funzioni con connesso trasferimento di risorse finanziarie (anche in forma di potestà impositiva, comprese le entrate derivanti dall'esercizio delle funzioni) a copertura degli oneri di personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato e/o determinato con la provincia, lo stesso personale è trasferito alla regione con relative risorse corrispondenti all'ammontare dei precedenti trasferimenti».

Il comma 422 prevede che venga individuato, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa legge di stabilità per il 2015, e secondo modalità e criteri definiti nell'ambito delle procedure e degli osservatori di cui all'accordo previsto dall'art. 1, comma 91, della legge n. 56 del 2014, il personale destinato a rimanere assegnato alle Province e alle Città metropolitane, nonché quello destinato invece alle procedure di mobilità, in base ai commi 422 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014.

Il novum delle affermazioni della circolare n. 1/2015 rispetto alla previsione legislativa di cui rappresenta attuazione (già oggetto di ricorso presentato in via principale, n. 38 del 2015) sarebbe costituito dal richiamo, in parte implicito e in parte esplicito, a due differenti (ma correlati) precetti che dovrebbero essere seguiti nel processo di riordino delle funzioni amministrative provinciali e nel correlato processo di ricollocazione del personale soprannumerario per effetto della riduzione della dotazione organica:

a) il principio secondo il quale la Regione dovrebbe riallocare a se stessa le funzioni esercitate fino ad oggi dalle Province sulla base di una delega regionale;

b) il principio secondo il quale la Regione sarebbe tenuta a riassorbire non genericamente una quota del personale in mobilità corrispondente al fabbisogno per l'esercizio di dette funzioni, ma specificamente le singole unità di personale che in concreto le esercitavano.

La circolare, nella parte impugnata, ad avviso del ricorrente, violerebbe gli artt. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, Cost. Il principio secondo il quale la Regione dovrebbe riallocare a se stessa le funzioni esercitate fino ad oggi dalle Province sulla base di una delega regionale, nella misura in cui riguarda funzioni ricadenti in materie diverse da quelle di competenza esclusiva statale, inciderebbe sull'allocazione delle funzioni amministrative nelle materie regionali, affidata alla competenza legislativa regionale in base agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, Cost. Il principio secondo il quale la Regione sarebbe tenuta a riassorbire non genericamente una quota del personale in mobilità corrispondente al fabbisogno per l'esercizio di dette funzioni, ma specificamente le singole unità di personale che in concreto le esercitavano, invece, inciderebbe sulla materia dell'organizzazione amministrativa regionale, affidata alla competenza della legge regionale dal combinato disposto dei commi secondo, lettera p), e quarto, dell'art. 117 Cost.

La circolare violerebbe anche gli artt. 97, secondo comma, 114, secondo comma, 117, sesto comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto, imponendo l'obbligo di assorbimento, tra le unità di personale soprannumerario degli enti di area vasta, proprio di quelle che svolgevano le funzioni esercitate dalla Provincia su delega regionale, verrebbe determinata una lesione alla potestà di autorganizzazione della Regione, cui è precluso preferire l'assorbimento di unità di personale aventi differenti specializzazioni professionali.

La violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost., deriverebbe, infine, dall'imposizione dell'obbligatoria riallocazione a livello regionale di funzioni ad oggi svolte dalle Province (sia pure sulla base di una delega a suo tempo operata dalla Regione).

2.2.3.- La ricorrente chiede, inoltre, di accertare che non spettava allo Stato, e per esso al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il potere di adottare la circolare n. 1/2015, ed in particolare, nella parte concernente il comma 424, il seguente passo (pag. 15): «nonché enti da queste dipendenti».



Il primo periodo del citato comma 424 prevede che «[I]e regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità». Il secondo periodo, invece, impone alle Regioni ed agli enti locali di destinare «esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità [...] la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario».

Ad avviso della ricorrente, l'ampliamento, operato dalla circolare, dell'ambito soggettivo originariamente fissato dalla legge n. 190 del 2014 agli «enti dipendenti dalla Regione» rappresenterebbe un *quid novi* rispetto alla previsione contenuta nel comma 424, la quale invece si limitava alle sole amministrazioni degli enti-Regioni (oltre che agli enti locali).

Il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere *p*) e *g*), e quarto comma, Cost. deriverebbe dal difetto, in capo allo Stato, di qualunque titolo competenziale per disciplinare il personale degli enti locali, delle Regioni e degli enti regionali, nonché le rispettive procedure di mobilità, potendo, infatti, intervenire soltanto in relazione alle funzioni fondamentali, agli organi di governo e alla legislazione elettorale di Province, Comuni e Città metropolitane, nonché in relazione all'organizzazione degli enti pubblici nazionali.

Il medesimo passo comporterebbe anche la violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost., nonché degli artt. 3, primo comma, e 97, secondo comma, Cost. Infatti, la circolare n. 1/2015 estenderebbe l'applicazione della disposizione di cui al comma 424 anche agli enti regionali, oltre che alla Regione-ente. Posta la presunta incostituzionalità - lamentata dalla Regione Puglia nel ricorso promosso in via principale (reg. ric. n. 38 del 2015) - del vincolo (introdotto dal comma 424 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014) a carico degli enti territoriali di realizzare assunzioni a tempo indeterminato solamente attingendo alle graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della stessa legge di stabilità del 2015, ovvero al personale delle Città metropolitane e Province messo in mobilità, la circolare, ampliando l'ambito applicativo del precetto *de quo*, determinerebbe, secondo la ricorrente, una ulteriore violazione del principio di corrispondenza qualitativa tra risorse e funzioni amministrative di pertinenza di ciascun ente territoriale, non potendo quest'ultimo ricercare i profili adeguati dinanzi al bisogno di specifiche professionalità; nonché la violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97, secondo comma, Cost., poiché per le amministrazioni regionali e locali «non sarà possibile organizzare gli uffici pubblici interessati in modo tale da garantire il buon andamento della loro attività amministrativa, per effetto di un precetto evidentemente irragionevole».

2.2.4.- La ricorrente chiede, infine, di accertare che non spettava allo Stato, e per esso al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il potere di adottare la circolare n. 1 del 2015, ed in particolare, nella parte concernente il comma 424, il seguente passo (pag. 15): « La percentuale di turn over legata alle facoltà di assunzioni deve essere destinata in via prioritaria all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate al 1° gennaio 2015. Le risorse rimanenti, ovvero quelle derivanti dalle facoltà ad assumere al netto di quelle utilizzate per l'assunzione dei vincitori, devono essere destinate, sommate ai risparmi derivanti dalla restante percentuale di cessazioni (ovvero 40% per il 2015 e 20% per il 2016), ai processi di mobilità del personale soprannumerario degli enti area vasta».

Il novum delle affermazioni contenute nella circolare n. 1/2015, rispetto alla previsione legislativa di cui al comma 424, sarebbe rappresentato dalla priorità che viene imposta a beneficio dei vincitori di concorso rispetto al personale soprannumerario degli enti di area vasta, collocati, invece, sullo stesso piano nella legge n. 190 del 2014.

Il venir meno della possibilità di scelta, da parte della Regione, tra le due categorie di soggetti, eventualmente guidata dalle esigenze organizzative e funzionali della Regione stessa, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), e quarto comma, Cost., in quanto lo Stato difetterebbe di qualunque titolo competenziale per disciplinare il personale degli enti locali e delle Regioni, nonché le rispettive procedure di mobilità, potendo intervenire soltanto in relazione alle funzioni fondamentali, agli organi di governo e alla legislazione elettorale di Province, Comuni e Città metropolitane, nonché per regolare i profili civilistici dei rapporti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche.

Il contrasto con l'art. 119, quarto comma, Cost., nonché con gli artt. 3, primo comma, e 97, secondo comma, Cost. deriverebbe dall'introduzione di un ulteriore fattore di irrigidimento rispetto alla disciplina di cui al comma 424, già impugnato dalla Regione Puglia per violazione del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni, del principio di ragionevolezza e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, perché imponeva l'assunzione di personale prescindendo dalle specifiche esigenze organizzative e funzionali dell'amministrazione regionale. Il novum introdotto dal censurato passo della circolare n. 1/2015 approfondirebbe tali lesioni alla sfera costituzionalmente garan-



tita alle Regioni, in quanto ridurrebbe ulteriormente la possibilità di scelta dell'amministrazione, imponendo un prestabilito ordine di priorità tra le categorie di soggetti individuate dalla norma.

3.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

3.1.- Il resistente ha eccepito, in primo luogo, l'inammissibilità in linea generale del conflitto, in quanto la circolare impugnata si limiterebbe a confermare il dettato normativo e sarebbe quindi priva di portata innovativa rispetto ad esso.

Con riferimento ai singoli passi impugnati, lo Stato ha, poi, elaborato le seguenti argomentazioni.

La doglianza concernente il passo della circolare relativo al comma 421 - oltre ad essere inammissibile per la ragione suddetta - sarebbe infondata in quanto il principio di necessaria destinazione del residuo personale alle sole funzioni fondamentali sarebbe pienamente conforme alla legge, posto che, alla luce della legge n. 56 del 2014, sarebbe preclusa alle Regioni la possibilità di attribuire agli enti di area vasta funzioni che il legislatore ha inteso definitivamente sottrarre ad essi.

Le censure riguardanti il passo della circolare relativo al comma 422 sarebbero, innanzitutto, inammissibili - oltre che per il medesimo motivo che accomuna tutte le doglianze (ovvero la mancata portata innovativa) - perché, per quanto concerne il motivo legato all'art. 97 Cost., esso involverebbe la pretesa lesione di un principio di carattere generale e non di una competenza regionale.

Le doglianze sarebbero altresì infondate perché la circolare si limiterebbe a illustrare esemplificativamente una delle modalità con le quali si può dare attuazione al dettato normativo, senza incidere sulle eventuali residue competenze regionali. La Regione, d'altro canto, proprio nell'ambito di tali competenze, resterebbe libera di determinare una diversa allocazione delle funzioni e del relativo personale, come desumibile dalla stessa legge n. 56 del 2014, ed in particolare dal comma 96 dell'art. 1, e dal successivo accordo dell'11 settembre 2014. I criteri generali per tale fase sarebbero del resto cristallizzati nel d.P.C.m. 26 settembre 2014 (Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali).

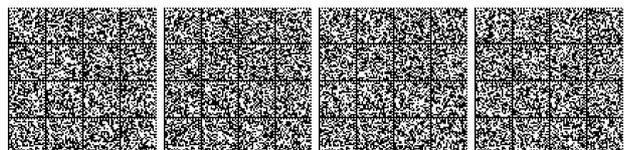
La terza serie di censure, relativa al passo della circolare inerente al comma 424 - anch'essa inammissibile per carenza di carattere innovativo - sarebbe infondata per contraddittorietà della posizione sostenuta dalla Regione, che, da un lato, contesta l'obbligo di riassorbimento del personale soprannumerario delle Province e, dall'altro, contesta che tale riassorbimento sia postergato rispetto ai vincitori di concorso la cui chiamata dovrebbe venire incontro proprio alle prioritarie esigenze regionali.

4.- In data 21 marzo 2017, la Regione Puglia ha depositato memoria, tesa a dare conto delle sentenze di questa Corte n. 202 e n. 159 del 2016, intervenute successivamente alla proposizione del conflitto, rilevando come non possa ritenersi esaustiva l'applicazione pura e semplice delle pronunce al concreto caso di specie.

Innanzitutto, con riferimento alla parte della circolare concernente il comma 421, si contesta che il principio di necessaria ed esclusiva destinazione del personale residuo delle Province e delle Città metropolitane alle sole funzioni stabilite dalla legge dello Stato possa essere semplicemente ascritta alla competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., altrimenti dovendosi ritenere quest'ultima una sorta di "competenza onnicomprensiva" giustificata dalla circostanza che l'intera disciplina concernente il personale di Province e Città metropolitane è considerata uno dei passaggi fondamentali della riforma di cui alla legge n. 56 del 2014. Né alcun rilievo potrebbe assumere - a parere della Regione - la previsione di cui al comma 427 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, il quale, lungi dal poter assumere una funzione di "salvaguardia", si limiterebbe a «rende[re] ancor più evidente l'illegittimità del vincolo che quel principio intende porre all'esercizio delle competenze costituzionali».

In ordine al passo della circolare concernente il comma 422, la ricorrente rimarca che quanto ivi disposto non può rientrare nella competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., dovendo invece rientrare nella materia «organizzazione amministrativa della Regione e degli enti regionali», di competenza regionale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., e, più specificamente nei subsettori della predetta materia relativi all'«organizzazione», al «funzionamento degli uffici regionali», nonché alle «modalità di accesso al lavoro pubblico regionale». Né apparirebbe risolutiva la considerazione, valorizzata nella sentenza n. 159 del 2016, della possibilità della riqualificazione del personale che la Regione è tenuta a riassorbire, laddove non disponga delle competenze specificamente richieste; e ciò in quanto rimarrebbe sempre la possibilità che la Regione possa ritenere pienamente adeguata la dotazione organica di cui dispone, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo, e di non necessitare quindi di ulteriore personale, al quale sarebbe peraltro collegato un obbligo di riqualificazione professionale.

Relativamente al primo passo della circolare concernente il comma 424 oggetto di censura, se pure si riconosce che le affermazioni contenute nella sentenza n. 202 del 2016 "indeboliscono" le censure mosse dalla ricorrente, si insiste sull'illegittimità di ritenere «del tutto recessivi (e, addirittura, azzerati)» gli ambiti competenziali di cui all'art. 117,



quarto comma, Cost., a fronte dell'estensione dell'ambito applicativo della disciplina in esame anche agli enti dipendenti delle Regioni.

Analoghe considerazioni vengono svolte, infine, sulla seconda parte del passo della circolare relativo al comma 424 oggetto di censura, rimandando alle osservazioni esposte con riferimento alla prima parte dello stesso ed insistendo sull'impossibilità di qualificare le affermazioni della circolare, sia pur ammettendone la riconducibilità all'ambito della materia «coordinamento della finanza pubblica», quali «principi fondamentali» della materia, in quanto nel caso di specie non viene lasciato alcun margine di azione alle Regioni, con conseguente totale azzeramento di quei profili di autonomia organizzativa cui la stessa pronuncia citata farebbe riferimento.

Considerato in diritto

1.- La Regione Puglia ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione ad alcuni passi della circolare n. 1/2015 (DAR Prot. 1856 del 29 gennaio 2015), adottata dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, recante «Linee guida in materia di attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane. Articolo 1, commi da 418 a 430, della legge 23 dicembre 2014, n. 190», asseritamente lesivi delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alla Regione, con riferimento agli artt. 3, primo comma, 97, secondo comma, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettere *g*) e *p*), terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 119, quarto comma, della Costituzione.

2.- La ricorrente chiede, innanzitutto, di accertare che non spettava allo Stato, e per esso al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il potere di adottare la circolare n. 1/2015, con particolare riferimento - nella parte concernente il comma 421 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)» - al passo che sarebbe innovativo rispetto alla previsione legislativa, poiché sancisce il principio della necessaria destinazione del personale residuo di Province e Città metropolitane allo svolgimento delle funzioni fondamentali.

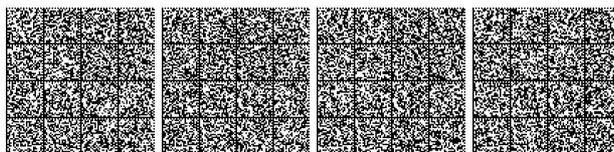
Ciò contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), e quarto comma Cost., ledendo la competenza legislativa della Regione in materia di «organizzazione amministrativa degli enti locali». Esso comporterebbe inoltre la violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., in quanto verrebbe precluso al legislatore regionale di esplicare la propria discrezionalità nell'allocazione delle funzioni, dovendo necessariamente destinare il personale residuo alle sole funzioni fondamentali stabilite dalla legge dello Stato; nonché la lesione del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse di cui all'art. 119, quarto comma, Cost. e dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione di cui all'art. 118 Cost., non potendo la legge regionale applicare gli stessi nel riordino delle funzioni a fronte dei limiti alla riallocazione del personale imposti dalla circolare.

2.1.- Sotto questo profilo il conflitto è inammissibile.

Va premesso che, quando il conflitto riguarda atti aventi natura non legislativa, secondo la giurisprudenza costituzionale, occorre che la negazione o la lesione della competenza derivino immediatamente dall'atto denunciato come invasivo, nel senso che esso, qualora sia preceduto da altro che ne costituisca il precedente logico e giuridico, non ne ripeta il contenuto e non ne rappresenti una mera e necessaria esecuzione (*ex plurimis*, sentenze n. 41 del 2014, n. 181 del 1999, n. 467 del 1997, n. 215 del 1996 e n. 472 del 1995). Questa Corte ha inoltre chiarito che è inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione se ha ad oggetto un atto meramente esecutivo di altre disposizioni oggetto di precedente questione di legittimità costituzionale, decisa con sentenza nel senso della non fondatezza (sentenze n. 103 e n. 77 del 2016). Infatti, una volta riconosciute infondate le censure di illegittimità costituzionale rivolte alla norma presupposta, non può riconoscersi alcuna consistenza autonoma alle censure mosse all'atto che si limita a dettare le modalità applicative della norma legislativa (sentenza n. 138 del 1999).

Ebbene, il passo della circolare relativo al citato comma 421 è privo di portata innovativa rispetto a quest'ultimo, limitandosi a ribadire quanto in esso già contenuto in ordine al collegamento della riduzione delle dotazioni organiche delle Città metropolitane e delle Province alle funzioni fondamentali attribuite dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Per di più il comma è stato già oggetto di questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Puglia e dichiarata non fondata con sentenza n. 159 del 2016.

3.- Quanto ai rimanenti passi oggetto del conflitto, il merito va affrontato alla luce della giurisprudenza costituzionale elaborata relativamente ai diversi interventi del legislatore statale sugli enti di area vasta.



In particolare, per quanto di interesse, la sentenza n. 159 del 2016, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 421, 422, 423 e 427, della legge n. 190 del 2014, e ribadendo l'impostazione delineata dalla sentenza n. 50 del 2015, che ha rigettato le numerose questioni di costituzionalità aventi ad oggetto diverse disposizioni della legge n. 56 del 2014, ha ricondotto alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. e, con specifico riferimento alle Città metropolitane, a quella di cui all'art. 114 Cost., la disciplina del personale delle Province e delle Città metropolitane e in particolare la sua riduzione, in quanto essa costituisce uno dei passaggi attuativi fondamentali della riforma degli enti di area vasta.

Questa Corte ha, inoltre, ritenuto non fondata la censura relativa alla presunta irragionevolezza della normativa sulla riduzione del personale. Ha sottolineato, al riguardo, come il potere di intervento delle Regioni sull'individuazione delle funzioni non fondamentali e sulla loro allocazione rimanga, comunque, salvaguardato grazie al disposto del comma 427 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, secondo il quale, a conclusione del processo di redistribuzione del personale, le stesse Regioni potranno affidare le funzioni non fondamentali alle Città metropolitane, alle Province e agli altri enti locali tramite apposite deleghe e convenzioni, disponendo contestualmente l'assegnazione del relativo personale.

Ugualmente non irragionevole è stata ritenuta la nuova disciplina sotto il profilo della non corrispondenza tra funzioni e risorse, in quanto la legge n. 56 del 2014 aveva già direttamente effettuato l'individuazione delle funzioni fondamentali delle Province e di quelle delle Città metropolitane ed è sulla base di tale operazione che si è proceduto a quantificare le risorse umane e materiali necessarie per il loro esercizio. Ciò ha portato questa Corte ad escludere, contrariamente a quanto lamentato dalle Regioni, che vi sia stata una riduzione del personale aprioristica e quindi di per sé irragionevole in quanto slegata dalla valutazione delle funzioni destinate ai diversi enti territoriali.

Il potere riconosciuto dal citato comma 427, sempre secondo quanto chiarito da questa Corte, porta ad escludere anche la violazione dell'art. 118 Cost. Le Regioni infatti - lungi dall'essere costrette a tradire i principi di sussidiarietà e adeguatezza nella riallocazione delle funzioni non fondamentali, perché condizionate dalla dotazione organica che il legislatore statale ha già cristallizzato - restano libere, a conclusione del processo di ricollocazione del personale previsto dalla medesima legge, di attribuire alle Province e alle Città metropolitane le funzioni non fondamentali in attuazione dei principi richiamati, sia pure assumendo i relativi oneri finanziari (sentenza n. 159 del 2016).

È stata esclusa, infine, la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., evocato sotto il profilo del rischio di assorbimento di personale non qualificato, in considerazione dell'art. 4 del d.P.C.M. 26 settembre 2014 (Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali), il quale prevede che le amministrazioni interessate al riordino individuino il personale attenendosi, tra l'altro, al criterio dello svolgimento, in via prevalente, di compiti correlati alle funzioni oggetto di trasferimento.

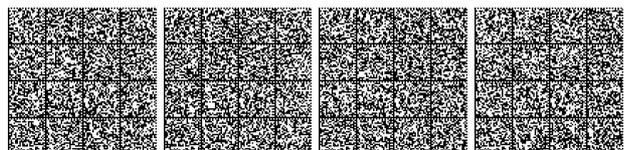
Sulla scia di tale impostazione si pongono poi le successive pronunce, relative ad altri commi del medesimo art. 1 della legge n. 190 del 2014 (sentenze n. 202, n. 176 e n. 159 del 2016, pronunciatesi sulla legittimità costituzionale, rispettivamente, dei commi 424, 428 e 421 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014).

In particolare questa Corte ha chiarito che il citato comma 424, sancendo l'obbligo, per il biennio 2015-2016, a carico delle Regioni e degli enti locali di destinare le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato all'immissione in ruolo dei vincitori di concorso già espletati e alla ricollocazione del personale cosiddetto soprannumerario, non impone un vincolo di destinazione alle risorse finanziarie regionali, in quanto «non convoglia le risorse trasferite dallo Stato alle Regioni verso un impiego che implica la sovrapposizione di un indirizzo politico centrale a quello locale (sentenza n. 423 del 2004), ma opera sulle risorse di cui le Regioni già dispongono a qualsivoglia titolo, rispettandone la destinazione, che resta il frutto di una decisione del livello di governo decentrato, volta alla assunzione a tempo indeterminato di personale. È solo impedita la sua selezione al di fuori della forza lavorativa soprannumeraria e dei vincitori dei concorsi già espletati, nel rispetto della finalità cui la Regione e gli enti locali hanno preposto le risorse economiche disponibili». (sentenza n. 202 del 2016).

4.- Questi precedenti giurisprudenziali non possono che condurre ad una pronuncia di non fondatezza.

Difatti tutti i passi della circolare oggetto di censura altro non sono che dei «segmenti attuativi» della cosiddetta riforma delle Province, in quanto tesi a disciplinarne aspetti più specifici, fisiologicamente estranei alla disciplina generale della fonte legislativa (come nel caso della parte relativa al comma 422 e del secondo passo censurato della parte relativa al comma 424), o ad introdurre modifiche ed integrazioni idonee a garantire una maggiore sistematicità e coerenza alla riforma (come nel caso del primo passo censurato della parte relativa al comma 424).

Anch'essi, pertanto, sono riconducibili all'esercizio della potestà statale fondata sugli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera p), Cost. (sentenze n. 202, n. 176 e n. 159 del 2016, n. 50 del 2015); e, da un punto di vista contenutistico, sono in linea con il riordino delle Province e delle Città metropolitane disegnato dalla legge n. 56 del 2014, di



cui questa Corte ha evidenziato l'armonia con l'architettura costituzionale, con le ricordate sentenze n. 202 e n. 159 del 2016, n. 50 del 2015.

5.- Ciò vale anzitutto per il passo della circolare n. 1/2015, contenuto nella parte concernente il comma 422 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014.

5.1.- Secondo la ricorrente la circolare in questo caso introdurrebbe, in via implicita, il principio secondo il quale la Regione deve riallocare presso di sé le funzioni esercitate - nel precedente assetto - dalle Province sulla base di una delega regionale, e, in via esplicita, il principio secondo il quale la Regione è tenuta a riassorbire, non genericamente una quota del personale in mobilità corrispondente al fabbisogno per l'esercizio di dette funzioni, ma specificamente le singole unità di personale che in concreto le esercitavano.

Il primo principio, nella misura in cui riguarda funzioni ricadenti in materie diverse da quelle di competenza esclusiva statale, inciderebbe sull'allocazione delle funzioni amministrative nelle materie regionali, affidata alla competenza legislativa regionale in base agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost. Il secondo, invece, inciderebbe sulla materia dell'organizzazione amministrativa regionale, affidata alla competenza della legge regionale dal combinato disposto dei commi secondo, lettera *p*), e quarto dell'art. 117 Cost.

Il passo della circolare violerebbe, poi, gli artt. 97, secondo comma, 114, secondo comma, 117, sesto comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto, imponendo l'obbligo di assorbimento, tra le unità di personale soprannumerario degli enti di area vasta, proprio di quelle che svolgevano le funzioni esercitate dalla Provincia su delega regionale, comporterebbe una lesione della potestà di autorganizzazione della Regione, cui sarebbe precluso preferire l'assorbimento di unità di personale aventi differenti specializzazioni professionali.

5.2.- Va ricordato che nella sentenza n. 159 del 2016 è stato chiarito che il comma 427 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 esclude il contrasto con l'art. 118 Cost., in quanto in esso si è previsto un apposito meccanismo che permette alle Regioni - a conclusione del procedimento di mobilità - di attribuire alle Province e alle Città metropolitane le funzioni non fondamentali, in attuazione del principio di sussidiarietà e adeguatezza.

Tale previsione, unitamente al dettato dell'art. 4 del d.P.C.m. 26 settembre 2014 (ugualmente valorizzato dalle sentenze n. 202 e n. 159 del 2016), induce ad escludere la violazione di tutti i parametri invocati, ivi compreso quello dell'art. 97 Cost., con riferimento al rischio paventato dalle Regioni di vedersi preclusa la possibilità di ricercare le professionalità adeguate alle esigenze funzionali.

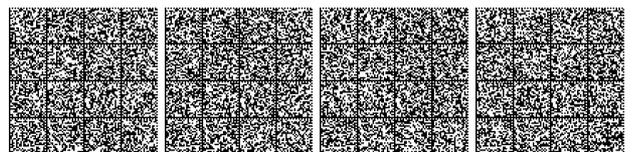
6.- La ricorrente censura, inoltre, l'estensione agli enti dipendenti dalle Regioni del vincolo, fissato dal comma 424 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, di attingere, per le assunzioni a tempo indeterminato, solamente dalle graduatorie di vincitori di concorso vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della stessa legge di stabilità del 2015, ovvero dal personale di Città metropolitane e Province messo in mobilità.

L'estensione comporterebbe «la ulteriore violazione, in relazione a questo specifico aspetto, dei medesimi parametri costituzionali» asseritamente lesi dal disposto del comma 424. Sarebbe, cioè, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere *p*) e *g*), e quarto comma, Cost., in quanto lederebbe la competenza legislativa regionale in materia di «ordinamento degli enti locali», comprensiva dell'accesso al lavoro regionale, rientrando nella competenza dello Stato soltanto la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Province, Comuni e Città metropolitane, nonché l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

A parere della Regione, la previsione comporterebbe anche la violazione dell'art. 119, quarto comma, nonché degli artt. 3, primo comma, e 97, secondo comma, Cost., in quanto esso determinerebbe la violazione, da un lato, del principio di corrispondenza qualitativa tra risorse e funzioni amministrative di pertinenza di ciascun ente territoriale, non potendo quest'ultimo ricercare i profili adeguati dinanzi al bisogno di specifiche professionalità; dall'altro lato, dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, poiché alle amministrazioni regionali e locali sarebbe impedito di poter organizzare gli uffici pubblici interessati in modo da garantire l'efficienza ed il corretto funzionamento della loro attività.

6.1.- Premessa, per quanto sopra osservato, la riconducibilità della materia alla competenza legislativa esclusiva statale, va precisato che la Regione censura l'ampliamento dell'ambito applicativo disposto dalla circolare non in sé ma in quanto da esso deriva l'ulteriore violazione degli stessi parametri reputati lesi dal comma 424.

Ebbene, la sentenza n. 202 del 2016 ha escluso che quest'ultima disposizione abbia imposto un vincolo di destinazione alle risorse finanziarie regionali, in quanto essa non devia le risorse trasferite dallo Stato alle Regioni verso un impiego che implica la sovrapposizione di un indirizzo politico centrale a quello locale, ma si limita a incidere sulle risorse di cui le Regioni già dispongono a qualsivoglia titolo, nel rispetto della destinazione, individuata a livello di governo decentrato, volta alla assunzione a tempo indeterminato di personale.



6.2.- Le previsioni di cui al comma 427 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 ed all'art. 4 del d.P.C.m. 26 settembre 2014 - secondo quanto già osservato con riferimento al passo della circolare precedentemente esaminato - consentono poi di escludere il rischio, lamentato dalla Regione, dell'assorbimento di personale non qualificato e della conseguente preclusione di una coerente ed efficiente organizzazione degli uffici. Ciò porta quindi a negare il contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.

6.3.- La ricorrente, sempre con riferimento alla parte della circolare concernente il comma 424, censura, infine, la previsione che, nell'ambito dei soggetti destinatari delle assunzioni a tempo indeterminato, sia data la priorità ai vincitori di concorso rispetto al personale soprannumerario degli enti di area vasta.

Ciò comporterebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p), e quarto comma, Cost., in quanto lo Stato difetterebbe di qualunque titolo per disciplinare il personale degli enti locali e delle Regioni, e le rispettive procedure di mobilità, nonché degli artt. 119, quarto comma, 3, primo comma, e 97, secondo comma, Cost., in quanto, riducendo la possibilità di scelta dell'amministrazione, introdurrebbe un fattore di ulteriore irrigidimento rispetto alla disciplina di cui al citato comma 424, già impugnato dalla Regione per violazione del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni, del principio di ragionevolezza e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, perché imponeva l'assunzione di personale prescindendo dalle specifiche esigenze organizzative e funzionali dell'amministrazione regionale.

6.4.- Anche con riferimento a tale passo della circolare - in ordine al quale valgono le medesime conclusioni sulla riconducibilità della materia alla competenza legislativa esclusiva statale elaborate con riferimento agli altri passi - le argomentazioni della sentenza n. 202 del 2016 relative alla mancata incidenza dello Stato sulla scelta della destinazione delle risorse, sopra ricordate, portano ad escludere la violazione dell'art. 119 Cost.

In particolare, analogamente a quanto esposto in ordine al profilo relativo al precedente passo concernente il comma 424, la violazione degli artt. 3 e 97 Cost. è scongiurata dal dettato del comma 427 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 e dall'art. 4 del d.P.C.m. 26 settembre 2014, che - come chiarito - recuperano il potere di scelta delle Regioni nella materia.

7.- In conclusione, la riconduzione della disciplina censurata agli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera p), Cost. e il mancato contrasto con gli artt. 3, 97, 118 e 119 Cost., comportano la non fondatezza del conflitto in oggetto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione, promosso dalla Regione Puglia nei confronti dello Stato in relazione alla circolare n. 1/2015 (DAR Prot. 1856 del 29.1.2015), adottata dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, recante «Linee guida in materia di attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane. Articolo 1, commi da 418 a 430, della legge 23 dicembre 2014, n. 190», relativamente al passo concernente il comma 421, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) respinge per il resto il ricorso, dichiarando che spettava allo Stato adottare la circolare n. 1/2015 (DAR Prot. 1856 del 29.1.2015).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 aprile 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

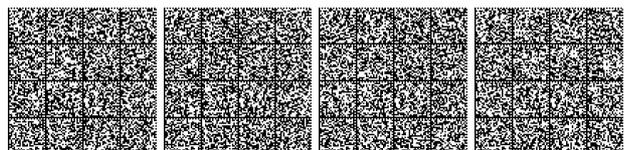
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170150



N. 151

Sentenza 10 maggio - 27 giugno 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Assegnazione alla Regione siciliana di 900 milioni di euro nelle more dell'adeguamento delle norme di attuazione dello Statuto alle modifiche della legislazione tributaria - Importi da recuperare all'erario attraverso un maggiore accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», art. 1, commi 685, 688 e 689.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : 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,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 685, 688 e 689, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 29 febbraio 2016, depositato in cancelleria l'8 marzo 2016 ed iscritto al n. 15 del registro ricorsi 2016.

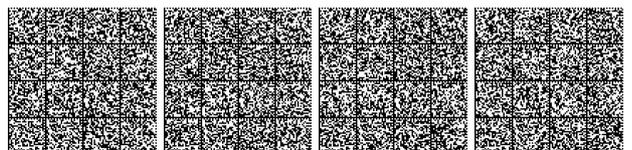
Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 2017 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La Regione siciliana, con ricorso notificato il 29 febbraio 2016 e depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 8 marzo, ha impugnato numerose disposizioni della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», tra cui l'art. 1, commi 685, 688 e 689, in riferimento, nel complesso, agli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), «e correlate norme di attuazione», all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché agli artt. 97, primo comma, 81, ultimo comma, e 119, primo e sesto comma, della Costituzione, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).



2.- La Regione siciliana premette che le norme impugnate danno luogo a insostenibili riduzioni di risorse, incidendo sulla propria finanza già gravemente compromessa, come si rileva anche dai dati richiamati dalla Corte dei conti in sede di parifica del rendiconto per l'esercizio finanziario dell'anno 2014 e per l'esercizio finanziario dell'anno 2015.

3.- L'art. 1, comma 685, della legge n. 208 del 2015, nell'attribuire alla Regione siciliana l'importo di 900 milioni di euro per l'anno 2016, stabilisce «Nelle more dell'adeguamento delle norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana alle modifiche intervenute nella legislazione tributaria, al fine di omogeneizzare il comparto delle autonomie speciali, in modo da addivenire, tra l'altro, a un chiarimento sulla compartecipazione regionale e sulla revisione della percentuale di compartecipazione al gettito tributario [...]».

La norma è sospettata di illegittimità costituzionale, per la violazione dell'art. 43 del r.d.lgs. n. 455 del 1946, nella parte in cui non prevede in modo espresso che il disposto «adeguamento delle norme di attuazione dello Statuto» debba essere effettuato secondo la procedura prescritta dal medesimo art. 43 dello statuto siciliano.

4.- L'art. 1, comma 688, della legge n. 208 del 2015, è impugnato in riferimento agli artt. 36 e 43 dello statuto siciliano, e correlate norme di attuazione, e agli artt. 97, primo comma (per l'aspetto della garanzia degli equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni), 81, ultimo comma, e 119, primo e sesto comma, Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

5.- La norma stabilisce il versamento all'entrata del bilancio dello Stato da parte di ciascuna Regione e, in caso di mancato versamento, attraverso corrispondente riduzione dei trasferimenti a qualunque titolo dovuti alle Regioni interessate, della somma complessiva, come ripartita, di 6,6 milioni di euro per l'anno 2016, di 9,8 milioni di euro per l'anno 2017, di 12,1 milioni di euro per l'anno 2018, e di 14,2 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019.

Deduce la Regione siciliana che, in assenza di indicazioni sulle ragioni dei suddetti versamenti, potrebbe ad un primo esame ipotizzarsi che gli stessi possano essere ricondotti alla erogazione complessiva dell'importo di 1.550 milioni di euro «disposta dalla modifica al comma 683 e dai commi 685 e 686 nei confronti, rispettivamente, delle regioni a statuto ordinario, della Regione Sicilia e della Regione Valle d'Aosta. Tale erogazione corrisponde alla somma versata all'entrata dal comma 687 e, qualora ciò comportasse la necessità di nuove emissioni di titoli di Stato, i versamenti in esame - come pure quelli di cui al comma 689 - potrebbero correlarsi agli oneri per interessi, ma su tale ipotesi appare opportuna una conferma da parte del Governo».

La disposizione, prospetta la difesa regionale, comporta un ulteriore aggravio per il bilancio della Regione e, in quanto ad essa applicabile, risulterebbe lesiva dei parametri sopra indicati.

In ogni caso l'art. 1, comma 688, della legge n. 208 del 2015, sarebbe illegittimo laddove quantifica il recupero per anni successivi, e ne aumenta l'importo a decorrere dal 2019, senza apporre un termine finale a tale recupero.

6.- L'art. 1, comma 689, della legge n. 208 del 2015, analogamente, è censurato per la violazione degli artt. 36 e 43 dello statuto siciliano, e correlate norme di attuazione, dell'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, e degli artt. 97, primo comma (per l'aspetto della garanzia degli equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni), 81, ultimo comma, e 119, primo e sesto comma, Cost. - principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni - anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

La norma stabilisce il recupero all'erario, attraverso un maggiore accantonamento nei confronti della Regione siciliana, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, dei seguenti importi: 9,9 milioni di euro per il 2016; 14,8 milioni di euro per il 2017; 18,2 milioni di euro per il 2018; 21,2 milioni di euro a decorrere dal 2019.

7.- La Regione siciliana prospetta l'illegittimità della norma sia in relazione al previsto recupero tramite accantonamento, sia con riguardo alla decorrenza dell'accantonamento dal 2019, senza la previsione di un termine finale.

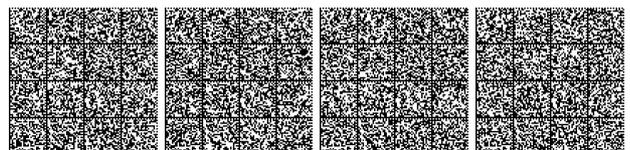
8.- A fondamento della censura sono poste le stesse argomentazioni illustrate in relazione all'impugnazione del comma 688.

9.- La previsione sottrae somme all'economia della Regione siciliana e mina in modo grave il bilancio di quest'ultima.

La norma prevede un aggravio dell'onere finanziario della Regione mediante un meccanismo alla stessa non applicabile (quote di compartecipazione ai tributi erariali).

In assenza dei presupposti previsti dall'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, stabilisce una deroga al principio della spettanza alla Regione del gettito dei tributi riscossi sul proprio territorio, sottraendo entrate che potrebbero essere destinate alle spese di competenza della medesima.

10.- Seppure le pubbliche amministrazioni debbano concorrere all'equilibrio finanziario del bilancio dello Stato ed alla sostenibilità del debito pubblico, le stesse sono tenute (art. 119 Cost.) anche a garantire l'equilibrio del proprio bilancio, con la conseguenza che la norma impugnata, incidendo su tale profilo, lederebbe gli artt. 81, ultimo comma, 97, primo comma e 119, primo e sesto comma, Cost., nonché, l'art. 43 dello statuto.



11.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia rigettato.

12.- In relazione all'impugnazione dell'art. 1, comma 685, della legge n. 208 del 2015, osserva la difesa dello Stato che le doglianze della Regione siciliana sono pretestuose perché è la stessa natura della disposizione statutaria che impone che venga adottata la procedura ivi prevista.

13.- Con riguardo all'impugnazione dell'art. 1, commi 688 e 689, della legge n. 208 del 2015, rileva il Presidente del Consiglio dei ministri che le relative censure sono prive di fondamento.

La previsione di cui al comma 688 dell'art. 1 riguarda le sole Regioni a statuto ordinario.

Quanto previsto dal comma 689, poiché attiene ad un contributo stabilito in ragione della erogazione della somma di 900 milioni di euro a favore della Regione siciliana, costituisce un legittimo ristoro a favore del bilancio statale per compensare i maggiori oneri per interessi passivi derivanti dall'erogazione della predetta somma.

14.- Infine, l'Avvocatura dello Stato ricorda che ai sensi dell'art. 1, comma 992, della legge n. 208 del 2015 «Le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le disposizioni dei rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

15.- La difesa dello Stato in data 18 aprile 2017 ha depositato memoria con la quale ha ribadito le argomentazioni svolte.

Considerato in diritto

1.- La Regione siciliana, con ricorso notificato il 29 febbraio 2016 e depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 8 marzo, ha impugnato, tra l'altro, l'art. 1, commi 685, 688 e 689, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», in riferimento, nel complesso, agli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), «e correlate norme di attuazione», all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), e agli artt. 97, primo comma, 81, ultimo comma e 119, primo e sesto comma, della Costituzione, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

2.- Devono essere riservate a separate pronunce le decisioni sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale proposte con lo stesso ricorso.

3.- In via preliminare, va rilevato che il generico richiamo a «correlate norme di attuazione», non è idoneo ad integrare il relativo parametro.

4.- Sempre in via preliminare, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la cosiddetta clausola di salvaguardia, di cui al comma 992 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, richiamata dallo Stato a sostegno della non lesività delle norme impuginate, non esclude i vizi di costituzionalità allorché «tale clausola entri in contraddizione con quanto testualmente affermato dalle norme impuginate, che facciano esplicito riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome» (*ex multis*, sentenza n. 40 del 2016), ciò che si verifica nella specie.

5.- Il comma 685 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 attribuisce alla Regione siciliana l'importo di 900 milioni di euro per l'anno 2016, nelle more anche dell'adeguamento delle norme di attuazione dello statuto regionale alle modifiche intervenute nella legislazione tributaria, al fine di omogeneizzare il comparto delle autonomie speciali, in modo da addivenire, tra l'altro, a un chiarimento sulla compartecipazione regionale e sulla revisione della percentuale di compartecipazione al gettito tributario.

5.1.- La doglianza della Regione verte sulla circostanza che per l'adeguamento delle norme di attuazione dello statuto siciliano non sia richiamato l'art. 43 dello stesso statuto, secondo cui «Una Commissione paritetica di quattro membri nominati dall'Alto Commissario della Sicilia e dal Governo dello Stato, determinerà le norme transitorie relative al passaggio degli uffici e del personale dello Stato alla Regione, nonché le norme per l'attuazione del presente Statuto».

5.2.- La questione non è fondata per erroneità del presupposto interpretativo.

La mancanza di un espresso richiamo della norma statutaria non può essere in alcun modo intesa come espressione della volontà di fare eccezione ad una disciplina di rango costituzionale (art. 1, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, recante «Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana, approvato col R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455»).



Non esiste, dunque, la lamentata lesione dell'autonomia differenziata riconosciuta dallo statuto speciale.

6.- Il comma 688 dispone il versamento al bilancio dello Stato, da parte di ciascuna Regione, della somma complessiva, come ripartita, di 6,6 milioni di euro per il 2016, di 9,8 milioni di euro per il 2017, di 12,1 milioni di euro per il 2018 e di 14,2 milioni di euro a decorrere dal 2019.

6.1.- La questione, peraltro prospettata in chiave ipotetica, è inammissibile, per carenza di interesse, attesa la evidente non riferibilità della disposizione censurata alle Regioni ad autonomia differenziata, quale è la Regione siciliana, come eccepito dall'Avvocatura dello Stato.

7.- Il comma 689 stabilisce che «L'importo di 9,9 milioni di euro per l'anno 2016, di 14,8 milioni di euro per l'anno 2017, di 18,2 milioni di euro per l'anno 2018 e di 21,2 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019 è recuperato all'erario attraverso un maggiore accantonamento nei confronti della Regione siciliana a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali ed è corrispondentemente migliorato per ciascun anno l'obiettivo di finanza pubblica della Regione siciliana».

7.1.- La Regione, sollevando preliminarmente dubbi sulla natura e sul fondamento della pretesa, deduce la violazione degli artt. 36 e 43 dello statuto siciliano, dell'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, degli artt. 97, primo comma (per l'aspetto della garanzia degli equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni), 81, ultimo comma, e 119, primo e sesto comma, Cost. - principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni - anche in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, sia con riguardo al previsto recupero mediante accantonamento, sia con riguardo alla stabilita indeterminata decorrenza dall'anno 2019.

8.- La questione prospettata con riguardo alla lesione dell'art. 97, primo comma, Cost. (per l'aspetto della garanzia degli equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni), è inammissibile.

Questa Corte ha più volte affermato che le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, e queste ultime abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza della violazione dei parametri in questione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di indicare la specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione.

Nella specie, queste condizioni di ammissibilità non sono soddisfatte, mancando ogni considerazione al riguardo.

8.1.- Anche la censura di violazione dell'art. 81, ultimo comma, Cost., è inammissibile, atteso che la Regione omette di spiegare in che modo si verificherebbe la lesione della propria autonomia finanziaria.

In particolare la giurisprudenza costituzionale ha precisato che grava sulla Regione l'onere probatorio circa il pregiudizio lamentato, onere da soddisfarsi mediante la dimostrazione, anche attraverso dati quantitativi, dell'incidenza delle riduzioni di provvista finanziaria sull'esercizio delle funzioni (*ex plurimis*, sentenze n. 239 del 2015, n. 26 e n. 23 del 2014).

Nel caso di specie, l'asserito squilibrio e la compromissione delle proprie funzioni non sono né argomentati, né tantomeno provati, e tale carenza non è colmata dal riferimento alla relazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di parifica del rendiconto, in cui si rappresenta solo lo sviluppo dell'indebitamento regionale, come si precisa puntualmente nella sentenza n. 127 del 2016.

8.2.- Per le stesse ragioni è inammissibile la censura di violazione dell'art. 119, primo e sesto comma, Cost. - principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni - in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, senza peraltro che siano indicate le ragioni per le quali il parametro invocato garantirebbe una maggiore autonomia della Regione e sarebbe, perciò, applicabile in luogo di quelli statuari (sentenza n. 250 del 2007).

9.- Non è fondata, invece, la questione di legittimità costituzionale del comma 689 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, prospettata in riferimento agli artt. 36 e 43 dello statuto siciliano, e all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, con riguardo alla previsione dell'accantonamento in sé.

9.1.- La legittimità dell'istituto è stata più volte ritenuta da questa Corte (sentenze n. 188 e n. 127 del 2016, n. 82 e n. 77 del 2015), che ha anche «costantemente affermato che di regola i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale [...], in quanto essi sono funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea» (sentenza n. 82 del 2015, nonché, *ex multis*, sentenza n. 62 del 2017).

In particolare, nel vagliare l'accantonamento di quote del gettito tributario destinato alla Regione siciliana, con le citate sentenze n. 127 del 2016, n. 82 e n. 77 del 2015, la Corte ha precisato la distinzione tra gli istituti della riserva e dell'accantonamento, affermando la legittimità di quest'ultimo, poiché, mentre attraverso la riserva, lo Stato sottrae definitivamente all'ente territoriale una quota di compartecipazione ai tributi erariali che ad esso sarebbe spettata, e se ne appropria a tutti gli effetti allo scopo di soddisfare specifiche finalità, per mezzo dell'accantonamento le poste attive



che spettano alla Regione, in forza degli statuti e della normativa di attuazione, permangono nella titolarità della stessa, ma sono temporaneamente sottratte alla sua disponibilità.

9.2.- Nel fare applicazione di tali principi al caso in esame, va premesso che, come chiarito dalla difesa dello Stato, il dubbio della ricorrente, circa la natura e il fondamento della pretesa alla somma oggetto dell'accantonamento, va sciolto nel senso che le somme attengono agli interessi passivi sul contributo destinato alla Regione, ai sensi del comma 685 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015.

9.3.- Una volta ritenuta la legittimità della pretesa dello Stato, l'istituto dell'accantonamento costituisce il mezzo procedurale per anticipare l'adempimento in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 169 della Costituzione), mezzo che, come si è visto, non presenta i profili di illegittimità costituzionale lamentati, né in via generale, né in riferimento agli artt. 36 e 43 dello statuto speciale.

10.- È egualmente non fondata la censura relativa alla durata indeterminata dell'accantonamento dopo il 2019 e alla sua conseguente illegittimità alla stregua della giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 188 e n. 127 del 2016, n. 82 e n. 77 del 2015). Difatti, tale durata non può ritenersi indeterminata, poiché la natura stessa del debito comporta un termine implicito, collegato alla scadenza dei titoli emessi per la provvista finanziaria della somma di 900 milioni di euro anticipata alla Regione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservate a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso in epigrafe;

1) *dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 688, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promossa, in riferimento agli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e agli artt. 97, primo comma, 81, ultimo comma, 119, primo e sesto comma, della Costituzione, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;*

2) *dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 689, della legge n. 208 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 97, primo comma, 81, ultimo comma, 119, primo e sesto comma, Cost., anche in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;*

3) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 685, della legge n. 208 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 43 del r.d.lgs. n. 455 del 1946, dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;*

4) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 689, della legge n. 208 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 36 e 43 del r.d.lgs. n. 455 del 1946, e all'art. 2, del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

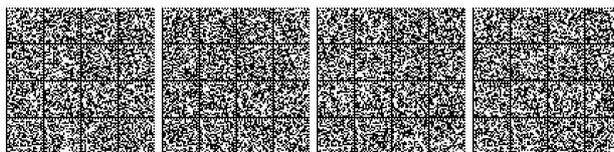
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 152

Sentenza 23 maggio - 27 giugno 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Trasporto pubblico - Ruolo provinciale dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea - Requisiti per l'iscrizione - Domicilio professionale nella Provincia di Campobasso o di Isernia.

– Legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 5 (Legge di stabilità regionale 2016), art. 12, comma 1, lettera *b*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : 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 dell'art. 12, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 5 (Legge di stabilità regionale 2016), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-5 luglio 2016, depositato in cancelleria il 14 luglio 2016 ed iscritto al n. 42 del registro ricorsi 2016.

Udito nell'udienza pubblica del 23 maggio 2017 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

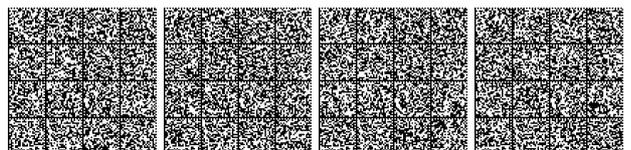
udito l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 4-5 luglio 2016 e depositato il successivo 14 luglio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in via principale, questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 5 (Legge di stabilità regionale 2016).

Il ricorrente rileva che la disposizione impugnata modifica l'art. 6, comma 1, della legge della Regione Molise 13 novembre 2012, n. 25 (Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea - Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21), introducendo, dopo la lettera *l*), la seguente: «*l-bis*) domicilio professionale nella provincia di Campobasso o di Isernia;».

Secondo il ricorrente, la disposizione censurata, introducendo in tal modo, tra i requisiti richiesti dal citato art. 6, comma 1, della legge reg. Molise n. 25 del 2012, per l'iscrizione al ruolo provinciale di conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea (servizio taxi o di noleggio con conducente con autovettura, motocarozzetta, natante e veicolo a trazione animale), quello secondo cui i soggetti che intendono iscriversi debbano avere il domicilio professionale in una delle provincie molisane, costituisce una illegittima misura limitatrice della concorrenza.



Ad avviso della difesa statale, la disposizione, «con il ridurre gli spazi di possibile competizione tra gli operatori presenti nei relativi mercati», pone «ostacoli ingiustificati all'esercizio delle relative attività economiche e un limite oggettivo alla concorrenza tra gli operatori».

A sostegno, il ricorrente richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 264 del 2013, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, dell'art. 6, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Molise n. 25 del 2012, secondo cui i soggetti aspiranti all'iscrizione nel ruolo di conducenti di veicoli e natanti dovevano «essere residenti in un comune compreso nel territorio della Regione da almeno un anno ed avere la sede legale dell'impresa nel territorio regionale».

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, difatti, «[t]anto il requisito della residenza, quanto quello del domicilio, unitamente alla previsione dell'iscrizione obbligatoria all'albo provinciale, costituiscono elementi di rigidità del sistema di rilascio delle autorizzazioni, idonei ad evidenziare la compartimentazione territoriale e limitare il numero degli operatori che possono ottenere le autorizzazioni».

Il ricorrente, pertanto, ritiene che, analogamente, la disposizione scrutinata «costituisce una ingiustificata discriminazione tale da limitare le modalità di accesso al mercato e la libera circolazione dei lavoratori», e che essa, ponendosi pertanto in contrasto con i principi nazionali e comunitari in materia di concorrenza, rimessa all'esclusiva competenza legislativa dello Stato, presenta profili di incostituzionalità per «patente violazione dell'articolo 117, comma 1, e comma 2, lettera *e*), della Costituzione».

2.- La Regione Molise non si è costituita.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso notificato il 4-5 luglio 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, l'art. 12, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 5 (Legge di stabilità regionale 2016).

Secondo il ricorrente la norma censurata, nell'introdurre tra i requisiti per l'iscrizione al ruolo dei conducenti di veicoli o natanti di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea), previsti dalla legge reg. Molise 13 novembre 2012, n. 25 (Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea - Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21), «il domicilio professionale nella provincia di Campobasso o Isernia», violerebbe le ricordate disposizioni costituzionali, in quanto il predetto requisito costituirebbe una ingiustificata discriminazione limitativa della modalità di accesso al mercato e della libera circolazione dei lavoratori, ponendosi in contrasto con i principi nazionali e comunitari in materia di concorrenza, rimessa all'esclusiva competenza legislativa dello Stato.

2.- Ritiene questa Corte che debba essere, in via preliminare, dichiarata l'inammissibilità della questione relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., denunciata con riferimento alla invocata lesione dei principi comunitari in materia di concorrenza. Tale parametro, infatti, non risulta evocato nella delibera del Consiglio dei ministri, in data 30 giugno 2016, di autorizzazione alla proposizione di impugnazione della disposizione regionale in esame. Pertanto, non sussiste la necessaria piena corrispondenza tra il ricorso e la delibera del Consiglio dei ministri che l'ha autorizzato (*ex plurimis*, sentenze n. 265 e n. 1 del 2016, n. 250 e n. 153 del 2015).

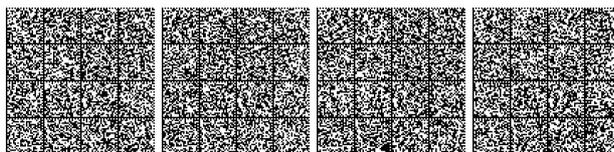
3.- La questione, riferita alla asserita violazione del parametro posto dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., non è fondata.

3.1.- Il ricorrente, a sostegno della dedotta violazione da parte della disposizione censurata dei principi di concorrenza, adduce il precedente costituito dalla sentenza n. 264 del 2013, con cui questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera *b*), della medesima legge reg. Molise n. 25 del 2012, che prevedeva, tra i requisiti per l'iscrizione al ruolo provinciale dei conducenti, l'«essere residente in un comune compreso nel territorio della Regione da almeno un anno ed avere la sede legale dell'impresa nel territorio regionale».

Ad avviso della difesa dello Stato, difatti, la disposizione ora censurata introdurrebbe un requisito per l'iscrizione al ruolo dei conducenti che costituirebbe, analogamente a quello della residenza da un anno di cui alla sentenza n. 264 del 2013, un fattore di rigidità e di ostacolo alla concorrenza, in quanto elemento di «compartimentazione territoriale».

4.- Alla stregua dell'analisi del quadro normativo che disciplina la materia e dei contenuti e delle implicazioni della sentenza n. 264 del 2013, la prospettazione del ricorrente non è condivisibile.

Il trasporto mediante autoservizi pubblici non di linea è a tutt'oggi disciplinato dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21.



L'art. 1 definisce, al comma 1, gli autoservizi pubblici non di linea «quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali ed aerei, e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta»; il comma 2, stabilisce poi: «Costituiscono autoservizi pubblici non di linea: a) il servizio di taxi con autovettura, motocarrozetta, natante e veicoli a trazione animale; b) il servizio di noleggio con conducente e autovettura, motocarrozetta, natante e veicoli a trazione animale».

Il successivo art. 4 definisce, al comma 1, le competenze regionali in materia, stabilendo che «Le regioni esercitano le loro competenze in materia di trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e nel quadro dei principi fissati dalla presente legge».

A sua volta, l'art. 6 della stessa legge-quadro n. 21 del 1992 prevede l'istituzione presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea (comma 1), stabilendo, in particolare, che il ruolo è istituito dalle regioni (comma 4) e che: «L'iscrizione nel ruolo costituisce requisito indispensabile per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e dell'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente» (comma 5). Il comma 3 dell'art. 8, prevede, poi, che «Per poter conseguire e mantenere l'autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente è obbligatoria la disponibilità, in base a valido titolo giuridico, di una sede, di una rimessa o di un pontile di attracco situati nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione».

La Regione Molise ha dato attuazione alle predette disposizioni nazionali, di cui alla legge-quadro n. 21 del 1992, con la legge regionale n. 25 del 2012, recante «Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea - Istituzione del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21».

Nello specifico, l'art. 4, nell'istituire, ai sensi del ricordato art. 6 della legge n. 21 del 1992, il ruolo provinciale presso le Camere di commercio, ha stabilito, al comma 2, che «L'iscrizione nel ruolo di cui al comma 1 avviene previo esame sostenuto presso la Commissione regionale costituita ai sensi dell'articolo 7, finalizzato all'accertamento dei requisiti di idoneità personali e professionali». In proposito, l'art. 6 della medesima legge regionale ribadisce, tra i requisiti che devono possedere i soggetti che intendono iscriversi al predetto ruolo, quello di aver sostenuto con esito favorevole l'esame di cui all'art. 10, salvi i casi in cui è ammessa l'iscrizione di diritto ai sensi del successivo art. 11.

In base al coordinato disposto delle citate previsioni di cui agli artt. 4 e 6 della legge reg. Molise n. 25 del 2012, il superamento dell'esame costituisce, dunque, condizione essenziale per l'iscrizione al ruolo dei conducenti.

Ciò posto, il requisito introdotto dalla disposizione scrutinata, secondo cui il soggetto che intende iscriversi al ruolo deve avere, tra gli altri requisiti, anche il domicilio professionale nella Provincia di Campobasso o di Isernia, non configura un elemento comparabile al requisito della residenza da almeno un anno, previsto dalla disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima nella ricordata sentenza n. 264 del 2013.

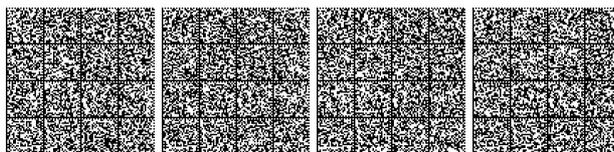
Rileva, in proposito, questa Corte che la disposizione di cui all'art. 6, comma 1, lettera b), della legge reg. Molise n. 25 del 2012, oggetto della ricordata pronuncia d'illegittimità costituzionale, subordinava l'iscrizione al ruolo dei conducenti ad un requisito di status: la costituzione della sede legale dell'impresa nel territorio regionale e la maturazione del requisito di almeno un anno di residenza nello stesso.

La sentenza n. 264 del 2013 ha sottolineato, difatti, che la disposizione favoriva «(per tale sola loro condizione) quei richiedenti già da tempo localizzati nel territorio regionale [...], ravvisando in essa una evidente funzione “protezionistica” degli operatori locali, volta a rendere difficoltoso l'accesso al mercato regionale di soggetti “esterni”, attraverso un mero elemento di “localizzazione”».

5.- Ben diverse sono le caratteristiche del requisito del mero «domicilio professionale» che, come tale, non presuppone un requisito particolare e non presenta, pertanto, profili lesivi della concorrenza.

In tale contesto, la disposizione scrutinata risulta coerente e funzionale alla configurazione e finalità che il legislatore nazionale ha conferito al ruolo dei conducenti. È, difatti, di tutta evidenza la necessità che il soggetto iscritto presso il ruolo provinciale abbia un domicilio professionale nella stesso ambito territoriale in cui intende svolgere la sua attività, essendo assoggettato al controllo e al mantenimento di tutti i requisiti richiesti da parte della Camera di commercio provinciale che gestisce il ruolo in questione.

Il collegamento territoriale con la Regione in cui il soggetto è abilitato a svolgere la sua attività trova, dunque, una sua ragionevole motivazione nella natura e caratteristiche del ruolo professionale dei conducenti, per il quale lo stesso legislatore nazionale ha stabilito l'ambito territoriale di svolgimento dell'attività regolata, demandando gli artt. 2, 3, 5 e 5-bis della legge n. 21 del 1992 a regolamenti comunali di definire l'area e le modalità di esercizio.



Una volta che il soggetto interessato abbia superato positivamente l'esame presso la Commissione regionale, attestando così la volontà di esercitare l'attività di conducente nella relativa Regione, la previsione del domicilio professionale nel medesimo ambito risulta giustificabile in termini di esigenze di gestione amministrativa del ruolo stesso e del relativo controllo sul mantenimento dei requisiti, anche in funzione delle esigenze di garanzia e tutela dell'utenza.

Conclusivamente, ritiene questa Corte che il requisito in esame non determina la dedotta lesione della competenza statale in materia di concorrenza, costituendo espressione della competenza regionale nella regolazione del settore di attività in oggetto ad essa demandata dal legislatore nazionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera b), della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 5 (Legge di stabilità regionale 2016), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, con il ricorso in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera b), della legge della Regione Molise n. 5 del 2016, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170152

N. 153

Sentenza 24 maggio - 27 giugno 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Somme correlate a incrementi di produttività o ad altri elementi legati alla competitività dell'impresa, erogate a lavoratori dipendenti del settore privato negli anni 2011 e 2012 - Tassazione al 10 per cento, sostitutiva dell'IRPEF e delle addizionali regionale e comunale.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) - convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 - art. 53, comma 1; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) - convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 - art. 26, comma 1; decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93 (Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie) - convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126 - art. 2, come richiamato dall'art. 33, comma 12, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2012)».



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : 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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122; dell'art. 26, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111; e dell'art. 2 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93 (Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, come richiamato dall'art. 33, comma 12, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2012)», promossi con due ordinanze del 14 marzo 2016 della Commissione tributaria provinciale di Genova, iscritte ai nn. 128 e 129 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 24 maggio 2017 il Giudice relatore Daria de Pretis.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 14 marzo 2016, iscritta al n. 128 del registro ordinanze 2016, la Commissione tributaria provinciale di Genova ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in riferimento agli articoli 3 e 53 della Costituzione.

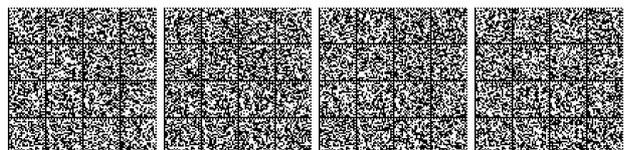
La norma censurata prevede che «[n]el periodo dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2011, le somme erogate ai lavoratori dipendenti del settore privato, in attuazione di quanto previsto da accordi o contratti collettivi territoriali o aziendali e correlate a incrementi di produttività, qualità, redditività, innovazione, efficienza organizzativa, collegate ai risultati riferiti all'andamento economico o agli utili della impresa o a ogni altro elemento rilevante ai fini del miglioramento della competitività aziendale sono soggette a una imposta sostitutiva della imposta sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali. Tale disposizione trova applicazione entro il limite complessivo di 6.000 euro lordi e per i titolari di reddito da lavoro dipendente non superiore a 40.000 euro».

La questione è sorta nel corso di un giudizio promosso da M. S. contro l'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Genova.

Il giudice *a quo* illustra la materia del contendere nei seguenti termini.

M. S., dipendente dell'Agenzia delle entrate, ha percepito nell'anno 2011 la somma di 1.366,19 euro, derivante dall'utilizzo del «fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività». All'importo è stata applicata la ritenuta fiscale ordinaria del 23,69 per cento, pari all'aliquota media ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

Egli lamenta che non gli è stata applicata, invece, la più vantaggiosa imposta sostitutiva del 10 per cento, prevista originariamente dall'art. 2 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93 (Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126. Secondo tale disposizione,



le somme erogate a livello aziendale nel periodo dal 1° luglio 2008 al 31 dicembre 2008 in relazione, tra l'altro, «[...] a incrementi di produttività, innovazione ed efficienza organizzativa e altri elementi di competitività e redditività legati all'andamento economico dell'impresa», sono soggette «a una imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali pari al 10 per cento, entro il limite di importo complessivo di 3.000 euro lordi» (comma 1, lettera c). La misura, introdotta in via «sperimentale» e applicabile esclusivamente al «settore privato» (comma 5), è stata sostanzialmente prorogata negli anni successivi, fino al citato art. 53 del decreto-legge n. 78 del 2010, rilevante per le somme percepite nel 2011, che ne conferma l'applicabilità ai soli «lavoratori dipendenti del settore privato».

M. S. ha presentato all'Agenzia delle entrate istanza di rimborso dell'importo di 169,92 euro, quale differenza tra le due aliquote, sul presupposto che le somme erogate ai sensi dell'art. 53 del decreto-legge n. 78 del 2010 siano equiparabili a quelle derivanti dal «fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività», disciplinato dall'art. 85 del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto delle Agenzie fiscali, e che l'omessa estensione del beneficio ai redditi da incremento della produttività corrisposti ai lavoratori dipendenti del settore pubblico sarebbe irragionevole e lesiva dell'art. 3 Cost. per ingiustificata disparità di trattamento.

L'Agenzia delle entrate ha rifiutato il rimborso, osservando che dal beneficio fiscale sono esclusi i dipendenti del settore pubblico. Il provvedimento negativo è stato impugnato da M. S. davanti al giudice tributario per le stesse ragioni dedotte a sostegno dell'istanza amministrativa, che nel giudizio *a quo* sono poste a fondamento di un'eccezione di illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost.

1.1.- Il rimettente reputa che la questione non sia manifestamente infondata, in quanto le finalità del «fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività», istituito dal contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto delle Agenzie fiscali, sarebbero le stesse che caratterizzano le somme erogate a favore dei lavoratori dipendenti del settore privato ex art. 53 del decreto-legge n. 78 del 2010. Le prime, infatti, sono dirette a «promuovere reali e significativi miglioramenti dell'efficacia ed efficienza dei servizi istituzionali, mediante la realizzazione, in sede di contrattazione integrativa, di piani e progetti strumentali e di risultato», mentre le seconde sono «correlate a incrementi di produttività, qualità, redditività, innovazione, efficienza organizzativa, collegate ai risultati riferiti all'andamento economico o agli utili della impresa o a ogni altro elemento rilevante ai fini del miglioramento della competitività aziendale».

L'assoggettamento dei soli compensi percepiti dai dipendenti privati all'aliquota agevolata, con applicazione dell'aliquota ordinaria agli analoghi compensi dei dipendenti pubblici, costituirebbe pertanto una irragionevole e irragionevole disparità di trattamento, in violazione degli artt. 3 e 53 Cost.

La diversità normativa non troverebbe giustificazione nella natura «sperimentale» del beneficio, così qualificato dall'art. 2 del decreto-legge n. 93 del 2008, sia perché si tratterebbe di «una sperimentazione discriminatoria a favore di una categoria», sia perché tale natura dovrebbe essere venuta meno nel 2011 (anno di riferimento della ritenuta fiscale), visto il lasso temporale a disposizione del legislatore per valutare la buona riuscita dell'esperimento e considerata in ogni caso l'assenza, nella norma censurata, di richiami alla natura sperimentale della misura.

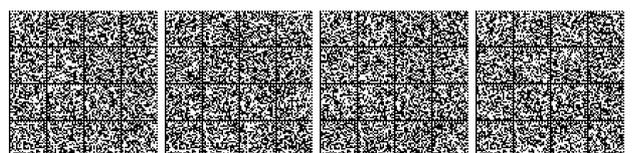
Neppure rileverebbe, «quale contrappeso alla discriminazione», il principio dell'equilibrio di bilancio introdotto dal novellato art. 81 Cost., in quanto la fattispecie dedotta nel giudizio *a quo* sarebbe sorta prima dell'entrata in vigore della riforma costituzionale e comunque perché i nuovi debiti per il rimborso delle imposte indebitamente versate graverebbero su bilanci futuri, di incerta individuazione nel tempo, in relazione ai quali si dovrebbe verificare il rispetto dell'equilibrio finanziario a prescindere dalle passività conseguenti all'eventuale pronuncia di incostituzionalità.

Infine, la questione sarebbe rilevante, perché solo la norma censurata, che esclude dal beneficio i dipendenti pubblici, impedirebbe l'accoglimento della domanda di rimborso.

2.- Con altra ordinanza del 14 marzo 2016, iscritta al n. 129 del registro ordinanze 2016, la Commissione tributaria provinciale di Genova ha sollevato una questione di legittimità costituzionale del tutto analoga a quella appena descritta, sorta nel corso di un giudizio promosso dallo stesso M. S. contro l'Agenzia delle entrate - direzione provinciale di Genova per ottenere il rimborso della maggiore imposta, pari a 514,30 euro, applicata nel 2012 sulle somme derivanti dal medesimo «fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività», in base all'aliquota media del 24,72 per cento anziché all'imposta sostitutiva del 10 per cento.

Il rimettente censura le norme che, a suo avviso, disciplinano il beneficio fiscale per l'anno 2012, vale a dire:

- l'art. 26 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nella parte in cui prevede, al comma 1, primo periodo, che «[p]er l'anno 2012 le somme erogate ai lavoratori dipendenti del settore privato in attuazione di quanto previsto da accordi o contratti collettivi aziendali o territoriali sottoscritti da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e correlate a incrementi di produttività, qualità, redditività, innovazione,



efficienza organizzativa, collegate ai risultati riferiti all'andamento economico o agli utili della impresa, o a ogni altro elemento rilevante ai fini del miglioramento della competitività aziendale, sono assoggettate ad una tassazione agevolata del reddito dei lavoratori e beneficiano di uno sgravio dei contributi dovuti dal lavoratore e dal datore di lavoro»;

- l'art. 2 del decreto-legge n. 93 del 2008, in quanto richiamato dall'art. 33, comma 12, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2012)», il quale prevede, al primo periodo, che «[i]n attuazione dell'articolo 26 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, per il periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre 2012 sono prorogate le misure sperimentali per l'incremento della produttività del lavoro, previste dall'articolo 2, comma 1, lettera c), del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126».

Anche tali norme violerebbero gli artt. 3 e 53 Cost., per ingiustificata disparità di trattamento a sfavore dei lavoratori dipendenti del settore pubblico, in quanto esse confermano che la tassazione agevolata della retribuzione di produttività si applica solo ai dipendenti del settore privato.

Le ragioni di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione riproducono quelle esposte nella prima ordinanza.

3.- Con atti di analogo contenuto, depositati il 26 luglio 2016, è intervenuto in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la Corte dichiari inammissibili o comunque manifestamente infondate le questioni sollevate dal giudice *a quo*.

In via preliminare, l'interveniente eccepisce l'inammissibilità delle questioni riferite all'art. 53 Cost., per mancanza di motivazione delle relative censure.

Nel merito, sarebbe erroneo il presupposto dal quale muove il rimettente, dell'identità dei fini perseguiti mediante l'erogazione delle somme previste dalle norme censurate con quelli ai quali è diretta l'erogazione delle somme derivanti dal «fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività», disciplinato dall'art. 85 del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto delle Agenzie fiscali.

Quest'ultimo intenderebbe promuovere generici «miglioramenti dell'efficacia ed efficienza dei servizi istituzionali», mentre le norme censurate porrebbero uno stretto collegamento tra le somme corrisposte e «i risultati riferiti all'andamento economico o agli utili della impresa», nonché «ogni altro elemento rilevante ai fini del miglioramento della competitività aziendale».

In questo secondo caso, le finalità perseguite dal legislatore sarebbero orientate alle relazioni industriali, nel dichiarato intento di consentire alle imprese di riconquistare competitività sui mercati. La destinazione di risorse a tali risultati troverebbe giustificazione negli effetti positivi per l'economia generale del Paese, derivanti dall'incremento di produttività, dagli utili d'impresa e da una maggiore competitività dell'intero sistema economico. In questa prospettiva, le norme censurate utilizzerebbero concetti, quali quello di «competitività aziendale», tipici del settore economico privato esposto alla concorrenza e tendente alla produzione di utili d'impresa, che non possono essere estesi al settore pubblico, per lo svolgimento di attività istituzionali come quelle proprie delle Agenzie fiscali.

La *ratio* dei benefici non esigerebbe dunque la loro estensione ai dipendenti del settore pubblico, sicché si dovrebbe seguire l'orientamento della Corte per cui la concessione di agevolazioni relative a tributi erariali attraverso norme di carattere eccezionale e derogatorio rientra nella discrezionalità del legislatore, censurabile solo per l'eventuale palese arbitrarietà e irrazionalità, con la conseguenza che la Corte stessa non potrebbe estenderne l'ambito di applicazione, se non quando lo esiga la *ratio* dei benefici stessi. In conclusione, le norme censurate non sarebbero né irragionevoli, né discriminatorie, avendo il giudice *a quo* posto a raffronto situazioni non omogenee.

In ogni caso, un'eventuale pronuncia che estendesse l'agevolazione al settore pubblico necessiterebbe di un intervento legislativo di adeguamento, con la conseguenza che la questione dovrebbe essere dichiarata inammissibile.

Considerato in diritto

1.- La Commissione tributaria provinciale di Genova dubita della legittimità costituzionale della disciplina che regola il trattamento fiscale agevolato delle somme erogate ai lavoratori dipendenti a titolo di retribuzione di produttività per gli anni 2011 e 2012.

Le questioni sono state sollevate con due ordinanze coeve, pronunciate in distinti giudizi pendenti tra le stesse parti e, pur avendo a oggetto disposizioni diverse, possono essere trattate congiuntamente per l'identità delle censure mosse e dei parametri invocati dal rimettente (artt. 3 e 53 della Costituzione).



Il *thema decidendum* concerne la asserita violazione del principio di eguaglianza per l'ingiustificata disparità del regime fiscale al quale sarebbero soggetti i dipendenti del settore pubblico rispetto a quelli del settore privato con riguardo alla retribuzione legata a incrementi di produttività. La diversità delle norme censurate nei giudizi a quibus deriva dal fatto che essi attengono a distinti periodi d'imposta (2011 e 2012), nei quali il trattamento fiscale in esame è regolato da fonti diverse.

1.1.- Con l'ordinanza r.o. n. 128 del 2016, il giudice *a quo* ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

La norma censurata prevede che «[n]el periodo dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2011, le somme erogate ai lavoratori dipendenti del settore privato, in attuazione di quanto previsto da accordi o contratti collettivi territoriali o aziendali e correlate a incrementi di produttività, qualità, redditività, innovazione, efficienza organizzativa, collegate ai risultati riferiti all'andamento economico o agli utili della impresa o a ogni altro elemento rilevante ai fini del miglioramento della competitività aziendale sono soggette a una imposta sostitutiva della imposta sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali. Tale disposizione trova applicazione entro il limite complessivo di 6.000 euro lordi e per i titolari di reddito da lavoro dipendente non superiore a 40.000 euro».

La questione è sorta nel corso di un giudizio promosso da un dipendente dell'Agenzia delle entrate, il quale ha percepito nell'anno 2011 una somma derivante dall'utilizzo del «fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività», istituito dal contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto delle Agenzie fiscali stipulato il 28 maggio 2004. All'importo è stata applicata la ritenuta fiscale ordinaria ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

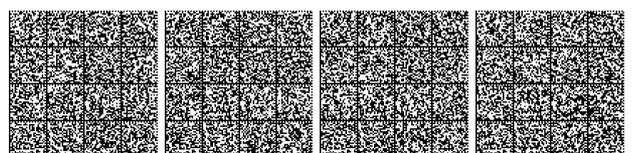
Egli lamenta che non gli è stata applicata, invece, la più vantaggiosa imposta sostitutiva del 10 per cento, prevista originariamente dall'art. 2 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93 (Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 126, secondo il quale le somme erogate a livello aziendale nel periodo dal 1° luglio 2008 al 31 dicembre 2008 in relazione, tra l'altro, «[...] a incrementi di produttività, innovazione ed efficienza organizzativa e altri elementi di competitività e redditività legati all'andamento economico dell'impresa», sono soggette «a una imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali pari al 10 per cento [...]» (comma 1, lettera c). La misura, introdotta in via «sperimentale» e applicabile esclusivamente al «settore privato» (comma 5), è stata sostanzialmente prorogata negli anni successivi, fino al citato art. 53 del d.l. n. 78 del 2010, rilevante per le somme percepite nel 2011, che ne conferma l'applicabilità ai soli «lavoratori dipendenti del settore privato».

Il giudice *a quo* è investito dell'impugnazione avverso il provvedimento con il quale l'Agenzia delle entrate ha negato il rimborso dell'imposta pagata in eccesso sul presupposto che dal beneficio fiscale sono esclusi i dipendenti del settore pubblico. A suo avviso, l'assoggettamento dei soli compensi percepiti dai dipendenti privati all'aliquota agevolata e l'applicazione invece dell'aliquota ordinaria agli analoghi compensi dei dipendenti pubblici costituirebbe un'irragionevole disparità di trattamento, in violazione degli artt. 3 e 53 Cost., in quanto le finalità del menzionato «fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività», dirette a «promuovere reali e significativi miglioramenti dell'efficacia ed efficienza dei servizi istituzionali, mediante la realizzazione, in sede di contrattazione integrativa, di piani e progetti strumentali e di risultato», sarebbero le stesse che caratterizzano le somme erogate a favore dei lavoratori dipendenti del settore privato ex art. 53 del d.l. n. 78 del 2010, «correlate a incrementi di produttività, qualità, redditività, innovazione, efficienza organizzativa, collegate ai risultati riferiti all'andamento economico o agli utili della impresa o a ogni altro elemento rilevante ai fini del miglioramento della competitività aziendale».

La questione sarebbe rilevante, perché solo la norma censurata, che esclude dal beneficio i dipendenti pubblici, impedirebbe l'accoglimento della domanda di rimborso.

1.2.- Con l'ordinanza r.o. n. 129 del 2016, il giudice *a quo* ha sollevato una questione di legittimità costituzionale del tutto analoga a quella descritta in precedenza, sorta nel corso di un giudizio promosso dallo stesso dipendente pubblico per ottenere il rimborso della maggiore imposta applicata nel 2012 sulle somme derivanti dal medesimo «fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività».

Il rimettente censura qui le norme che, a suo avviso, disciplinano il beneficio fiscale per l'anno 2012, vale a dire: - l'art. 26 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, nella parte in cui prevede, al comma 1, primo periodo, che «[p]er l'anno 2012 le somme erogate ai lavoratori dipendenti del settore privato in attuazione di quanto previsto da accordi o contratti collettivi aziendali o territoriali sottoscritti da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e correlate a incrementi di produttività, qualità, redditività, innovazione, efficienza organizzativa, collegate ai risultati riferiti all'andamento economico o agli utili della



impresa, o a ogni altro elemento rilevante ai fini del miglioramento della competitività aziendale, sono assoggettate ad una tassazione agevolata del reddito dei lavoratori e beneficiano di uno sgravio dei contributi dovuti dal lavoratore e dal datore di lavoro»;

- l'art. 2 del d.l. n. 93 del 2008, in quanto richiamato dall'art. 33, comma 12, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2012)», il quale prevede, al primo periodo, che «[i]n attuazione dell'articolo 26 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, per il periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre 2012 sono prorogate le misure sperimentali per l'incremento della produttività del lavoro, previste dall'articolo 2, comma 1, lettera c), del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126».

Anche tali disposizioni violerebbero gli artt. 3 e 53 Cost. per ingiustificata disparità di trattamento a sfavore dei lavoratori dipendenti del settore pubblico, in quanto confermano che la tassazione agevolata della retribuzione di produttività si applica solo ai dipendenti del settore privato.

Le ragioni di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione riproducono quelle esposte nella prima ordinanza.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni riferite all'art. 53 Cost. per mancanza di motivazione delle censure proposte.

L'eccezione non è fondata, potendo il principio di capacità contributiva contenuto nell'art. 53 Cost. essere considerato in questo contesto come specificazione settoriale del generale principio di eguaglianza (sentenza n. 223 del 2012), sicché valgono a sostegno di tale censura le stesse ragioni riconducibili alla denunciata violazione dell'art. 3 Cost.

3.- Passando all'esame nel merito delle questioni sollevate, si deve innanzitutto delimitare l'oggetto del giudizio costituzionale con particolare riferimento all'ordinanza r.o. n. 129 del 2016.

In essa il dubbio di legittimità costituzionale investe sia l'art. 26 del d.l. n. 98 del 2011, sia l'art. 2 del d.l. n. 93 del 2008 in quanto richiamato dall'art. 33, comma 12, della legge n. 183 del 2011. Sebbene la questione abbracci dunque tutte queste disposizioni, l'effetto lesivo lamentato dal giudice *a quo* deve essere attribuito esclusivamente alla prima di esse.

Il *thema decidendum* concerne infatti, come visto, la asserita violazione del principio di eguaglianza per l'ingiustificata disparità del regime fiscale al quale sarebbero soggetti i dipendenti del settore pubblico rispetto a quelli del settore privato con riguardo alla retribuzione legata a incrementi di produttività.

Il citato art. 26 del d.l. n. 98 del 2011 stabilisce che «[p]er l'anno 2012 le somme erogate ai lavoratori dipendenti del settore privato [...] sono assoggettate ad una tassazione agevolata del reddito dei lavoratori», della quale non specifica natura e entità. L'art. 33, comma 12, della legge n. 183 del 2011 si limita a dare attuazione alla precedente norma, disponendo la proroga per l'anno 2012 dell'imposta sostitutiva del 10 per cento, prevista dall'art. 2, comma 1, lettera c), del d.l. n. 93 del 2008.

La lamentata lesione dell'art. 3 Cost. deriva dunque dal precetto contenuto nell'art. 26 del d.l. n. 98 del 2011, che, per l'anno 2012, restringe ai lavoratori dipendenti del settore privato il beneficio della tassazione agevolata, e non dalle norme che definiscono in concreto le caratteristiche del beneficio.

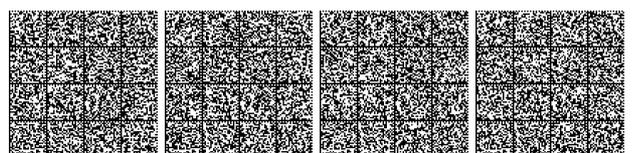
La mancanza di efficacia lesiva dell'art. 33, comma 12, della legge n. 183 del 2011, e dell'art. 2 del d.l. n. 93 del 2008 rende in radice non fondata la questione sollevata rispetto ad essi.

Così circoscritta al solo art. 26 del d.l. n. 98 del 2011, la questione sollevata con l'ordinanza r.o. n. 129 del 2016 risulta perfettamente simmetrica a quella sollevata con l'ordinanza r.o. n. 128 del 2016, che investe solo l'art. 53 del d.l. n. 78 del 2010, vale a dire la norma che, per il 2011, produrrebbe un analogo effetto discriminatorio senza specificare la misura del beneficio fiscale, poi determinata dall'art. 1, comma 47, della legge n. 220 del 2010.

3.1.- Le questioni aventi ad oggetto l'art. 53 del d.l. n. 78 del 2010 e l'art. 26 del d.l. n. 98 del 2011 non sono fondate.

Questa Corte si è trovata più volte a vagliare la legittimità costituzionale di disposizioni che prevedono agevolazioni fiscali e, in questo contesto, ha affermato che «norme di tale tipo, aventi carattere eccezionale e derogatorio, costituiscono esercizio di un potere discrezionale del legislatore, censurabile solo per la sua eventuale palese arbitrarietà o irrazionalità (sentenza n. 292 del 1987; ordinanza n. 174 del 2001); con la conseguenza che la Corte stessa non può estenderne l'ambito di applicazione, se non quando lo esiga la *ratio* dei benefici medesimi (sentenze n. 6 del 2014, n. 275 del 2005, n. 27 del 2001, n. 431 del 1997 e n. 86 del 1985; ordinanze n. 103 del 2012, n. 203 del 2011, n. 144 del 2009 e n. 10 del 1999)» (da ultimo, sentenza n. 111 del 2016).

È dunque necessario identificare il fondamento del beneficio previsto dalle norme qui in esame, per poi verificare se la *ratio* così individuata si possa considerare comune anche alla categoria dei dipendenti del settore pubblico, per i quali l'agevolazione non è prevista.



La detassazione in esame ha lo scopo, evidente, di incentivare la produttività del lavoro, ma il suo oggetto è ben delimitato dal legislatore, che non lo collega a un generico miglioramento delle prestazioni dei lavoratori dipendenti, bensì all'erogazione di somme «correlate a incrementi di produttività, qualità, redditività, innovazione, efficienza organizzativa, collegate ai risultati riferiti all'andamento economico o agli utili della impresa o a ogni altro elemento rilevante ai fini del miglioramento della competitività aziendale». Questo preciso collegamento, richiesto dalle norme censurate, evoca la necessità di una stretta connessione tra l'agevolazione fiscale delle somme erogate ai lavoratori e l'esercizio da parte del datore di lavoro erogante di un'attività economica rivolta al mercato e diretta alla produzione di utili. Tramite l'agevolazione fiscale il legislatore intende quindi promuovere la competitività delle imprese nell'interesse generale.

Il rimettente muove dal presupposto che a queste stesse finalità sia preordinato anche il «fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività», istituito dal contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto delle Agenzie fiscali, stipulato il 28 maggio 2004, con lo scopo di «promuovere reali e significativi miglioramenti dell'efficacia ed efficienza dei servizi istituzionali, mediante la realizzazione, in sede di contrattazione integrativa, di piani e progetti strumentali e di risultato» (art. 85, comma 1, del contratto collettivo citato).

Questa stretta funzionalizzazione al miglioramento dei servizi istituzionali affidati alle Agenzie fiscali, nei cui riguardi non possono essere fissati obiettivi di miglioramento della competitività aziendale o di incremento della produzione di utili, esclude la connotazione finalistica del regime di detassazione prospettata dal giudice *a quo* e, con essa, la paventata discriminazione.

Non conduce a diverse conclusioni la considerazione che la disciplina della materia non escludeva ab origine la possibilità di estendere il beneficio ai dipendenti pubblici. L'art. 2, comma 5, del d.l. n. 93 del 2008, nel prevedere una verifica degli effetti del nuovo regime, stabiliva invero che «[a]lla verifica partecipa anche il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, al fine di valutare l'eventuale estensione del provvedimento ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni». Da tale disposizione, non riprodotta per gli anni successivi al 2008, non è corretto inferire né un obbligo per il legislatore di estendere la misura ai dipendenti del settore pubblico, né la palese arbitrarietà o irrazionalità della scelta discrezionale del legislatore di non estendere il beneficio, scelta che avrebbe comportato, non solo un aumento delle risorse necessarie per attuare la misura, ma anche un allargamento degli obiettivi generali perseguiti.

4.- In conclusione, le questioni devono essere dichiarate non fondate in riferimento sia all'art. 3 che all'art. 53 Cost., per il quale, come visto, non sono esposte censure diverse da quelle riconducibili alla denunciata violazione del principio di eguaglianza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122; dell'art. 26, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111; e dell'art. 2 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93 (Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, come richiamato dall'art. 33, comma 12, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2012)», promosse dalla Commissione tributaria provinciale di Genova, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 maggio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 42

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 giugno 2017
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Collegato alla stabilità regionale per il 2017 - Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa regionale e l'attuazione del Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFER) 2017 - Previsione che il fabbisogno della rete ospedaliera deve essere soddisfatto, prioritariamente, attraverso l'accreditamento delle strutture private transitoriamente accreditate e che, in caso di sussistenza di ulteriore fabbisogno non destinato alle strutture pubbliche, le strutture sanitarie e socio-sanitarie già autorizzate ed in possesso dei requisiti richiesti possono essere accreditate fino alla copertura del fabbisogno dei posti letto, dando priorità al raggiungimento della soglia dei 60 posti letto di cui al decreto ministeriale n. 70 del 2015 - Previsione che, in fase di prima applicazione del piano di riassetto ed efficientamento della rete dei laboratori di analisi operanti in ambito regionale, i termini per gli adempimenti intermedi possono essere prorogati dalla competente ASL, acquisito il parere del Commissario *ad acta* - Previsione che, al fine di garantire la progressiva piena attuazione del processo di riorganizzazione e efficientamento della rete laboratoristica ed il rispetto della soglia minima di efficienza delle 200.000 prestazioni equivalenti su base annua per tutti i soggetti accreditati, il termine per il conseguimento della predetta soglia minima è fissato al 30 giugno 2018.

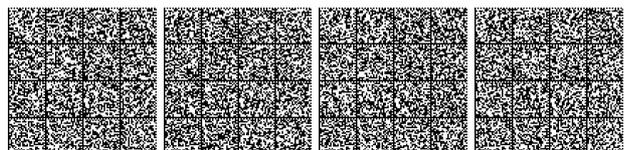
Ambiente - Previsione del divieto della prospezione, ricerca, estrazione e stoccaggio di idrocarburi liquidi e gassosi, nonché della realizzazione delle relative infrastrutture tecnologiche nelle aree di affioramento di rocce carbonatiche.

- Legge della Regione Campania 31 marzo 2017, n. 10 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFER 2017 - Collegato alla stabilità regionale per il 2017), art. 1, commi 4, lett. *a)*, *b)* e *c)*; 8; 10 e 30.

Ricorso ex art. 127 Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato c.f. 80224030587, fax 06/96514000 presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12, manifestando la volontà di ricevere le comunicazioni all'indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it, nei confronti della Regione Campania, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 4, lettere *a)*, *b)* e *c)*; 8; 10 e 30 della legge regionale Campania n. 10 del 31 marzo 2017, recante le «Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFER 2017 - Collegato alla stabilità regionale per il 2017», pubblicata nel B.U.R. n. 28 del 31 marzo 2017, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 24 maggio 2017.

1. La legge regionale della Campania n. 14/2016, indicata in epigrafe, composta da 83 articoli, come esplicita lo stesso titolo, detta le misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFER 2017.

È avviso del Governo che, con le norme denunciate in epigrafe, la Regione Campania abbia ecceduto dalla propria competenza, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti



MOTIVI

1. *L'art. 1, comma 10, della legge Regione Campania n. 10/2017 viola gli articoli 81, comma 3, 117, comma 2, lettera e), 120, comma 2, della Costituzione e la norma interposta di cui all'art. 2, comma 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.*

L'articolo 1, comma 10, dispone che «nelle more dell'attivazione del nuovo Policlinico Universitario di Caserta, al fine di incrementare i LEA della Provincia di Caserta, l'ASL e l'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli", stipulano apposita convenzione volta a consentire l'utilizzo di spazi ospedalieri, per l'incremento di prestazioni aggiuntive a quelle già erogate.».

La disposizione stabilisce, quindi, un incremento dei livelli essenziali di assistenza nella Provincia di Caserta.

Al riguardo si richiama il citato art. 2, comma 95, della legge n. 191 del 2009, che contiene le «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stesso (legge finanziaria 2010)», il quale dispone che gli «interventi individuati dal piano di rientro sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro».

L'incremento di prestazioni aggiuntive, stabilito dalla norma in questione, determina maggiori oneri a carico del Servizio sanitario regionale, in palese contrasto con la cornice programmatoria e finanziaria del Piano di rientro regionale.

La disposizione, pertanto, viola l'art. 81, terzo comma, della Costituzione nella misura in cui «Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte»; l'art. 117, secondo comma, lettera e), in materia di perequazione delle risorse finanziarie e l'art. 120, secondo comma, della Costituzione in tema di poteri sostitutivi.

La giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che la disciplina dei piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria è riconducibile a un duplice ambito di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione e che costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall'art. 2, comma 95, della citata legge n. 191/2009 (sentenza n. 266/2016, punto 3. del Considerato in diritto).

Inoltre, come statuito nella predetta sentenza, le funzioni del Commissario *ad acta*, nominato dal Governo e come definite dal mandato conferitogli, «devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali — anche qualora questi agissero per via legislativa — pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 227 del 2015, n. 278 e n. 110 del 2014, n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011)».

Deriva, quindi, dai principi enunciati costantemente nella giurisprudenza costituzionale, l'illegittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 1, comma 10, della legge regionale n. 10/2017 citata, in quanto interferisce con i poteri affidati al Commissario *ad acta* dal Governo e con le attività svolte nell'attuazione del piano di rientro del disavanzo sanitario e costituisce menomazione delle sue specifiche attribuzioni.

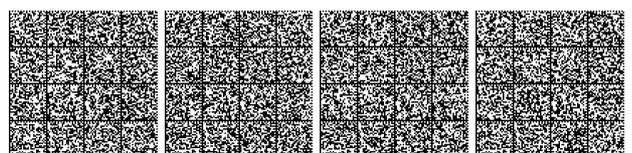
La conclusione secondo la quale le funzioni amministrative del Commissario devono essere messe al riparo da ogni interferenza degli organi regionali è legittimata, secondo la predetta giurisprudenza, dal fatto che l'operato del Commissario sopraggiunge all'esito della persistente inerzia degli organi collegiali e che l'esercizio del potere sostitutivo è imposto della necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della repubblica e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale, qual è quello alla salute.

Tale interferenza sussiste, secondo la Corte, anche in presenza di interventi non previsti dal piano di rientro e che possono aggravare il disavanzo sanitario regionale o con l'introduzione di livelli di assistenza aggiuntivi non contemplati nel piano (sentenza n. 104 del 2013, punti 4.1., 4.2. e 5. del Considerato in diritto).

2. *L'art. 1, comma 30, della legge Regione Campania n. 10/2017 viola l'art. 117, comma 3, della Costituzione anche con riferimento alla normativa interposta di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.*

2.1. L'articolo 1, comma 30, della legge regionale n. 10/2017 citata dispone che «la Regione Campania, al fine di tutelare e conservare le acque superficiali e sotterranee esistenti sul territorio regionale destinate al consumo umano, vieta, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, la prospezione, la ricerca, l'estrazione e lo stoccaggio di idrocarburi liquidi e gassosi nonché la realizzazione delle relative infrastrutture tecnologiche nelle aree di affioramento di rocce carbonatiche, così come perimetrare ed evidenziare nella cartografia idrogeologica, individuate nel Piano di Gestione delle Acque del Bacino del Distretto idrografico dell'Appennino Meridionale.»

La disposizione incide nella materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia ed in quella del Governo del territorio, introducendo un divieto di natura pregiudiziale che si pone in contrasto con l'art. 117, comma 3, della Costituzione che stabilisce per tali materie la potestà legislativa concorrente Stato-Regioni.



Nell'ambito di tali aree di competenza legislativa concorrente l'Amministrazione statale e quella regionale esercitano le proprie funzioni attraverso lo strumento dell'intesa in senso forte, in conformità al principio di leale collaborazione.

Il divieto unilaterale imposto dal legislatore regionale contrasta con il suddetto principio di leale collaborazione, «...che impone il rispetto, caso per caso, di una procedura articolata, tale da assicurare lo svolgimento di reiterate trattative.» (sentenza n. 117/2013, punto 2.2. del Considerato in diritto).

La proibizione assoluta recata dalla disposizione regionale in esame equivale ad una «preventiva e generalizzata previsione legislativa di diniego di intesa ...», perciò «... vanifica la bilateralità della relativa procedura, che deve sempre trovare sviluppo nei casi concreti e si pone in simmetrica corrispondenza con le norme che hanno introdotto la «drastica previsione» della forza decisiva della volontà di una sola parte — sia essa, di volta in volta, lo Stato, la regione o la Provincia autonoma ritenute costituzionalmente illegittime da questa Corte con giurisprudenza costante (*ex plurimis*, sentenze n. 39 del 2013, n. 179 del 2012, n. 33 del 2011, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007).» (sentenza n. 117 del 2013 citata, *ibidem*; in linea con quanto statuito con la sentenza n. 179/2012 citata, in particolare, la recentissima sentenza n. 114 del 2017).

2.2. Da un punto di vista meramente logico occorre, poi, evidenziare l'irrazionalità della norma, poiché pone sullo stesso piano attività e interventi oggettivamente e tecnicamente diversi; infatti, a differenza delle attività di estrazione e stoccaggio, le attività di prospezione e ricerca non comportano alterazioni dell'ambiente e di conseguenza non interferirebbero in alcun modo con la finalità dichiarata di tutelare e conservare le acque superficiali e sotterranee esistenti nelle aree di affioramento di rocce carbonatiche.

Inoltre, si ricorda che per le «attività di prospezione, ricerca, estrazione e stoccaggio di idrocarburi liquidi e gassosi nonché la realizzazione delle relative infrastrutture tecnologiche» — ai fini del rilascio dei titoli e delle autorizzazioni — è previsto che singoli interventi, ai sensi del decreto legislativo n. 152/2006 citato, che contiene, appunto, le «norme in materia ambientale», siano sottoposti a valutazione di impatto ambientale. Pertanto, se le attività e gli interventi previsti avessero implicazioni di impatti ambientali negativi sulle aree di affioramento di rocce carbonatiche, non otterrebbero, per ciò stesso, un giudizio positivo di compatibilità ambientale.

Inoltre, la norma in questione comporterebbe il diniego implicito *ex lege* dell'intesa regionale, per quegli impianti e attività localizzati in aree indicate, comportando un «effetto automatico» e ineludibile della incompatibilità implicita; in particolare, viene implicitamente predeterminato (escludendo ogni possibilità di un esito positivo alle relative istruttorie) l'esito negativo delle istanze di rilascio dei titoli minerari eventualmente proposte dai soggetti interessati, localizzate «nelle aree di affioramento di rocce carbonatiche, così come perimetrare ed evidenziate nella cartografia idrogeologica del Piano di Gestione delle Acque del Distretto Idrografico dell'Appennino Meridionale».

Si sottolinea che la Corte costituzionale si è già pronunciata su questioni analoghe a quella in argomento, dichiarando l'incostituzionalità di alcune norme regionali che disponevano l'incompatibilità/inidoneità di determinati impianti e infrastrutture in specifiche aree del territorio regionale.

Secondo la giurisprudenza della Corte, le norme regionali si ponevano in contrasto: (i) con la normativa nazionale di riferimento, (ii) impedivano — di fatto — il rilascio della prescritta intesa da parte della regione precludendo alle amministrazioni statali l'esercizio dell'azione amministrativa di loro competenza, e/o (iii) violavano il principio di leale collaborazione (sentenze n. 282 del 2009, punti 3. e 4. del Considerato in diritto; n. 119 del 2010, punti 3.1. e 4.1. del Considerato in diritto aventi ad oggetto la realizzazione di impianti eolici e n. 331 del 2010 punti 6. e 7. del Considerato in diritto in materia di impianti nucleari).

Più in generale, infine, la Corte costituzionale, sul tema del rapporto fra legislazione nazionale e regionale, ha sancito che in nessun caso la regione può utilizzare «la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura dannosa o inopportuna». (sentenza n. 198 del 2004, punto 4.2. del Considerato in diritto; sentenza n. 311 del 2010, punto 7. del Considerato in diritto).

2.3. La natura concorrente della potestà legislativa relativa alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che dimostra la «ragionevolezza della scelta del legislatore statale che ha previsto l'intesa tra Stato e regioni interessate per le “determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi”», è costantemente affermata dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 117 del 2013, punto 2.1. del Considerato in diritto; n. 124 del 2010; n. 282 del 2009, punto 3. del Considerato in diritto; n. 383 del 2005).

La richiamata giurisprudenza costituzionale ha anche affermato che la disciplina di riordino del settore energetico contenuta nella legge 23 agosto 2004, n. 239 e, in particolare, le disposizioni contenute all'art. 1, comma 7, lettera n), (che attribuisce allo Stato «le determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria, adottate, per la terraferma, di intesa con le regioni interessate»); e comma 8, lettera b),



numero 2, (che attribuisce allo Stato «l'individuazione, di intesa con la Conferenza unificata, della rete nazionale di gasdotti»), costituiscono principi fondamentali nella materia di potestà legislativa concorrente (sentenze citate n. 117 del 2013, punto 2.1. del Considerato in diritto; n. 124 del 2010; n. 282 del 2009, punto 3. del Considerato in diritto; n. 383 del 2005).

Analogamente, afferiscono alla materia di potestà legislativa concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» l'art. 29, comma 2, lettera g), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, che riserva allo Stato funzioni amministrative e autorizzatorie in materia di impianti costituenti parte della rete energetica nazionale (sentenze n. 313 del 2010 e n. 383 del 2005) e la disciplina relativa ai procedimenti di autorizzazione di infrastrutture lineari energetiche contenuta nella legge n. 330/2004, modificativa del decreto del Presidente della Repubblica n. 327/2001.

Tali disposizioni hanno ridefinito in modo unitario i procedimenti di autorizzazione delle maggiori infrastrutture lineari energetiche, posta la necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative (sentenza n. 6 del 2004, punto 6. del Considerato in diritto).

La competenza legislativa statale in questi casi è effetto della c.d. «chiamata in sussidiarietà» (sentenza n. 6 del 2004, punto 7. del Considerato in diritto, che richiama espressamente la sentenza n. 303 del 2003), e la previsione di forme di collaborazione e coordinamento con le autonomie ne è conseguenza fondamentale.

Il necessario coinvolgimento delle regioni di volta in volta interessate è assicurato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 327/2001 mediante quello strumento particolarmente efficace costituito dall'intesa in senso «forte», che garantisce una adeguata partecipazione di queste ultime allo svolgimento del procedimento incidente sulle molteplici competenze delle amministrazioni regionali e locali. Alla luce delle precedenti considerazioni, la disposizione censurata si pone in contrasto con quanto previsto dall'art. 117, comma 3, della Costituzione, e per la violazione del decreto legislativo n. 152/2006 citato, in particolare, dell'art. 6.

3. L'art. 1, comma 4, lettere a), b) e c), della legge Regione Campania n. 10/2017 viola l'art. 117, comma 3, e l'art. 120, comma 2, della Costituzione.

L'art. 1, comma 4, lettera a), della legge regionale n. 10/2017 citata prevede che il fabbisogno della rete ospedaliera vada soddisfatto, prioritariamente, tramite le strutture private provvisoriamente accreditate «tenendo conto dell'organizzazione dei servizi ospedalieri di diagnosi e cura rappresentata e offerta a tal data in regime di accreditamento provvisorio, con le correlate prestazioni ospedaliere erogate nell'ambito delle specialità così come espresse e conseguenzialmente riconosciute».

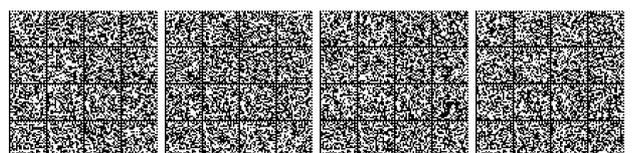
L'organizzazione ospedaliera deve essere rapportata ai fabbisogni attuali e delineata secondo quanto disposto dai vigenti provvedimenti di riorganizzazione della rete ospedaliera regionale, adottati in attuazione dei Programmi operativi 2016-2018 e non tramite le strutture private accreditate in via provvisoria, come, invece, previsto nella norma regionale, in contrasto con il decreto ministeriale 2 aprile 2015, n. 70, «Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 127 del 4 giugno 2015.

L'art. 1, comma 4, lettere b) e c), della legge regionale n. 10/2017 citata introduce modifiche in contrasto con il punto 2.5. dell'allegato al decreto ministeriale n. 70/2015, che non prevede, per le strutture accreditate già esistenti alla data del 1° gennaio 2014, che non raggiungono la soglia dei 60 posti letto accreditati per acuti, la possibilità di ricorrere all'attribuzione di nuovi posti letto utili al raggiungimento della citata soglia minima.

La *ratio* della disposizione di cui al punto 2.5 del decreto ministeriale citato è quella di realizzare l'efficientamento della rete ospedaliera, attraverso un processo che preveda il superamento della parcellizzazione delle strutture erogatrici, il cui numero deve essere contenuto in rapporto ai bacini di utenza, operando, se necessario, i ridimensionamenti utili a ricondurre le strutture sanitarie entro un numero definito in base.

Le citate disposizioni contenute nell'art. 1, commi 4, lettere a) b) e c), non risultano conformi con la cornice programmatica e finanziaria del Piano di rientro regionale e sono in contrasto con il citato decreto ministeriale del 2 aprile 2015, n. 70, in particolare con il punto 2.5 dell'allegato annesso, emanato in attuazione dell'articolo 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004 n. 311, violando, pertanto, gli articoli 117, comma 3, in materia di tutela della salute, e 120, comma 2, della Costituzione.

Deriva, quindi, dai principi enunciati costantemente nella giurisprudenza costituzionale, l'illegittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 1, comma 4, lettere a), b) e c), della legge regionale n. 10/2017 citata, in quanto interferisce con i poteri affidati al Commissario *ad acta* dal Governo e con le attività svolte nell'attuazione del piano di rientro del disavanzo sanitario e costituisce menomazione delle sue specifiche attribuzioni.



La conclusione secondo la quale le funzioni amministrative del Commissario devono essere messe al riparo da ogni interferenza degli organi regionali è legittimata, secondo la predetta giurisprudenza, dal fatto che l'operato del Commissario sopraggiunge all'esito della persistente inerzia degli organi collegiali e che l'esercizio del potere sostitutivo è imposto della necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale, qual è quello alla salute.

4. L'art. 1, comma 8, della legge Regione Campania n. 10/2017 viola l'art. 117, comma 3, e l'art. 120, comma 2, della Costituzione, anche con riferimento alla norma interposta di cui all'art. 1, comma 796, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

L'art. 1, comma 8, stabilisce che, su istanza dei laboratori di analisi che hanno già aderito ad una aggregazione nell'ambito del riassetto della rete, la competente ASL, acquisito il parere del Commissario *ad acta* (1), può prorogare i termini per gli adempimenti intermedi previsti dai decreti del Commissario *ad acta*. Fissa, altresì, il termine finale per il conseguimento della soglia minima di 200.000 prestazioni/ anno al 30 giugno 2018.

La previsione di tale proroga appare «generica», essendo il differimento del termine integralmente rimesso alla ASL sia nell'anzichè nel quantum e non è coerente con i piani di programmazione regionale.

Si sottolinea anche che la disposizione *de qua* si pone in contrasto con la normativa vigente. Infatti, la legge 27 dicembre 2006, n. 296, all'art. 1, comma 796, ha definito una serie di disposizioni per garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009: la lettera o) del citato comma 796 ha previsto, tra l'altro, che «le regioni provvedono entro il 28 febbraio 2007 ad approvare un piano di riorganizzazione della rete delle strutture pubbliche e private accreditate eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio, al fine dell'adeguamento degli standard organizzativi e di personale coerenti con i processi di incremento dell'efficienza resi possibili dal ricorso a metodiche automatizzate».

In attuazione delle previsioni suddette, è stato, quindi, adottato l'Accordo Stato-regioni del 23 marzo 2011 nel quale, tra l'altro, è stata ribadita che «Nei criteri di accreditamento dovrà essere prevista una soglia minima di attività, al di sotto della quale non si può riconoscere la prevista idoneità di produttore accreditato e a contratto. La soglia minima proposta come riferimento è di un volume di attività di 200.000 esami di laboratorio complessivamente erogati/anno, prodotti in sede e non tramite service [...]. Tale soglia minima dovrà essere raggiunta in tre anni di attività, partendo da un volume minimo di 100.000 esami di laboratorio complessivamente erogati/anno».

La Regione con la disposizione *de qua* non ha rispettato questi indicatori.

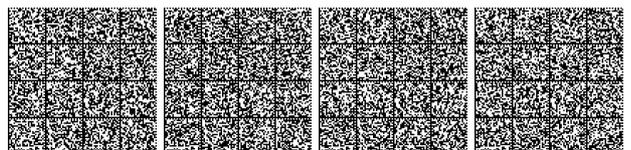
Inoltre, per quanto specificamente collegato al Piano di rientro dal disavanzo sanitario, si rappresenta che tale disposizione contrasta anche con quanto previsto dal crono-programma stabilito nel Programma Operativo 2016-2018 (adottato con determinazione del Commissario *ad acta* n. 14 del 1° marzo 2017), che ha previsto le aggregazioni per almeno il 50% del totale dei laboratori entro il 30 giugno 2017 e le aggregazioni per il totale dei laboratori entro il 31 dicembre 2017.

La citata disposizione contenuta nell'art. 1, comma 8, citato non risulta conforme, dunque, con la cornice programmatica e finanziaria del Piano di rientro regionale ed è in contrasto con il citato decreto ministeriale del 2 aprile 2015, n. 70, in particolare con il punto 2.5 dell'allegato annesso, concernente il «Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera», emanato in attuazione dell'art. 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004 n. 311, violando, pertanto, l'art. 117, comma 3, in materia di tutela della salute e l'art. 120, comma 2, della Costituzione.

Deriva, quindi, dai principi enunciati costantemente nella giurisprudenza costituzionale, l'illegittimità costituzionale anche della disposizione di cui all'articolo 1, comma 8, della legge regionale n. 10/2017 citata, in quanto interferisce con i poteri affidati al Commissario *ad acta* dal Governo e con le attività svolte nell'attuazione del piano di rientro del disavanzo sanitario e costituisce menomazione delle sue specifiche attribuzioni.

La conclusione secondo la quale le funzioni amministrative del Commissario devono essere messe al riparo da ogni interferenza degli organi regionali è legittimata, secondo la predetta giurisprudenza, dal fatto che l'operato del Commissario sopraggiunge all'esito della persistente inerzia degli organi collegiali e che l'esercizio del potere sostitutivo è imposto della necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale, qual è quello alla salute.

(1) il Commissario *ad acta*, dott. Jacopo Polimeni, nominato dal Consiglio dei ministri con delibera dell'11 dicembre 2015, con decorrenza 3 aprile 2017, ha rassegnato le dimissioni dall'incarico di Commissario *ad acta* per il Piano di rientro dal deficit sanitario della Regione Campania. La riunione del 29 maggio 2017 si è svolta, pertanto, alla presenza del Subcommissario dott. D'Amario.



P.Q.M.

Si conclude perché l'articolo 1, commi 4, lettere a), b) e c), 8; 10 e 30 della legge regionale Campania n. 10 del 31 marzo 2017, recante le «Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2017 - Collegato alla stabilità regionale per il 2017», indicato in epigrafe, sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Si produce l'attestazione della deliberazione del Consiglio dei ministri del 25 maggio 2017.

Roma, 30 maggio 2017

Il Vice Avvocato Generale dello Stato: PALMIERI

17C00146

N. 93

Ordinanza del 23 agosto 2016 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Meloni Giorgia e altri contro Ufficio elettorale centrale nazionale e altri

Elezioni - Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia - Soglia di sbarramento per le liste che non abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 4 per cento dei voti validi espressi.

- Legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), artt. 21, primo comma, n. 1-*bis*) e n. 2), nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2009, n. 10, e 22, primo comma.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE QUINTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 10641 del 2015, proposto da Giorgia Meloni, Guido Crosetto, Sergio Antonio Berlato, Carlo Fidanza, Cristiano Allam Magdi, Marco Scurria, Pasquale Maietta, Giovanni Alemanno, Antonio Iannone, Sandro Pappalardo, Marco Marsilio, Salvatore Sirigu, Paola Frassinetti, Raffaele Speranzon, Maurizio Delli Carri e Etelwardo Sigismondi, rappresentati e difesi dagli avvocati Federico Tedeschini, Elisabetta Rampelli e Fabiana Seghini, con domicilio eletto presso Federico Tedeschini in Roma, largo Messico, 7,

contro Ufficio elettorale centrale nazionale, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'interno, Ministero della giustizia, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12 nei confronti di Forza Italia, Alberto Cirio, Remo Seragniotto, Alessandra Mussolini, Barbara Matera, Salvatore Cicu, rappresentati e difesi dall'avvocato Ignazio Abrignani, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, piazza delle Belle Arti, n. 8;

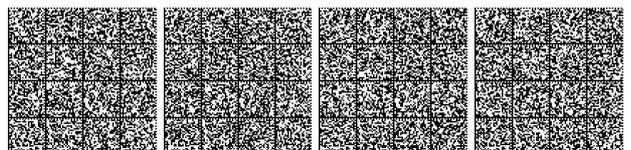
Nuovo Centrodestra (Ncd), rappresentato e difeso dagli avvocati Angelo Clarizia e Andrea Gemma, con domicilio eletto presso Angelo Clarizia in Roma, via Principessa Clotilde, 2;

Partito Democratico, Daniele Viotti e Roberto Gualtieri, rappresentati e difesi dall'avvocato Vincenzo Cerulli Irelli, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Dora, 1;

Unione dei Democratici Cristiani e Democratici di Centro (UDC), rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Galoppi, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Sistina, 42;

Nicola Caputo, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Lambertie Claudio Maria Lamberti, con domicilio eletto presso Antonio Lamberti in Roma, viale dei Parioli, 67;

Lorenzo Fontana, rappresentato e difeso dall'avvocato Luca Tozzi, domiciliato presso la segreteria della Quinta Sezione del Consiglio di Stato in Roma, p.za Capo di Ferro 13;



Michela Giuffrida, Marco Zullo, Piernicola Pedicini, Massimiliano Salini, Lorenzo Cesa, Movimento 5 Stelle non costituiti in giudizio;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, Sezione II-bis, n. 13214/2015,

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministro dell'interno, dell'Ufficio elettorale centrale nazionale e di Partito Democratico e di Forza Italia e di Nuovo Centrodestra (Ncd) e di Unione dei Democratici Cristiani e Democratici di Centro (Ucd) e di Daniele Viotti e di Nicola Caputo e di Roberto Gualtieri e di Alberto Cirio e di Remo Sernagiotto e di Alessandra Mussolini e di Barbara Matera e di Salvatore Cicu e di Lorenzo Fontana e di Ministero della giustizia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 maggio 2016 il Cons. Claudio Contessa e uditi per le parti gli avvocati Tedeschini, Rampelli, dello Stato Grasso, Maria Athena Lorizio per delega di Cerulli Irelli, Antonio Lamberti, Claudio Maria Lamberti, Saragò per delega di Abrignani, Tozzi, Torrini per delega di Galoppi, e Clarizia;

FATTO

Il contesto normativo nazionale rilevante ai fini della decisione.

La presente ordinanza di rimessione ha ad oggetto la legittimità costituzionale della normativa vigente relativa all'elezione della delegazione italiana al Parlamento europeo, cioè la legge 24 gennaio 1979, n. 18, così come modificata dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10 - «Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia» -, nella parte in cui stabilisce che l'Ufficio elettorale nazionale «individua le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 4 per cento dei voti validi espressi» (art. 21, comma 1, n. 1-bis) della legge 24 gennaio 1979, n. 18) e «procede al riparto dei seggi tra le liste di cui al numero 1-bis) in base alla cifra elettorale nazionale di ciascuna lista [...]» (art. 21, comma 1, n. 2 della medesima legge n. 18 del 1979).

Il sistema introdotto dalla legge italiana consegue all'esercizio della facoltà, prevista per gli Stati membri dell'Unione europea nell'Atto di Bruxelles (Allegato alla decisione del Consiglio 76/787/CECA, CEE, Euratom del 20 settembre 1976, nel testo risultante a seguito della decisione del Consiglio 2002/772/CE, Euratom del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002), di introdurre soglie di sbarramento nella misura massima del cinque per cento all'interno delle rispettive legislazioni nazionali per l'elezione dei membri del Parlamento europeo.

I fatti all'origine della controversia e i motivi

Con ricorso al Tribunale amministrativo regionale del Lazio e iscritto al n. 9609 dell'anno 2014, gli odierni appellanti, premesso di aver rivestito la qualità di candidati per la lista Fratelli d'Italia – Alleanza Nazionale alle elezioni del Parlamento europeo svoltesi il 25 maggio 2014, nonché di elettori, hanno impugnato l'atto di proclamazione dei candidati eletti, non avendo lo stesso assegnato alcun seggio alla propria lista, che pure era riuscita a conseguire a livello nazionale 1.006.513 voti, pari al 3,66 per cento, così ripartiti:

- I circoscrizione Italia nord occidentale: 254.453 (3,19%);
- II circoscrizione Italia nord orientale: 174.770 (3,07%);
- III circoscrizione Italia centrale: 260.792 (4,58%);
- IV circoscrizione Italia meridionale: 238.993 (4,15%);
- V circoscrizione Italia insulare: 75.029 (3,30%).

Gli appellanti hanno lamentato che tale esito fosse gravemente lesivo del loro diritto di elettorato attivo e passivo, invocando a supporto plurime disposizioni costituzionali e previsioni sancite a livello europeo e hanno chiesto al giudice adito l'annullamento del suddetto provvedimento di proclamazione degli eletti ed una nuova ripartizione dei seggi, senza fare applicazione della soglia di sbarramento al quattro per cento prevista dall'art. 21, comma 1, n. 1-bis della legge n. 18 del 1979, previa rimessione della questione alla Corte costituzionale o alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

All'interno dell'unico motivo contenuto nel ricorso sono stati evidenziati molteplici profili di incostituzionalità, connessi all'assunto per cui la legge elettorale italiana per il Parlamento europeo, introducendo una soglia di sbarra-



mento, lederebbe l'uguaglianza e le libertà del diritto di elettorato attivo e passivo dei cittadini italiani con conseguente distorsione della rappresentanza in sede europea: verrebbe vanificata la preferenza espressa da più di un milione di elettori per la lista Fratelli d'Italia – Alleanza nazionale in occasione delle elezioni del 25 maggio 2014.

Quest'ultima, infatti, in mancanza di detta soglia di sbarramento e stando ai risultati delle elezioni avrebbe ottenuto almeno tre seggi presso il Parlamento europeo ed il *vulnus* si sarebbe ripetuto anche con l'applicazione del criterio dei resti, registrando una cifra elettorale superiore ai resti delle altre liste che hanno raggiunto il 4 per cento.

Passando all'esame delle singole argomentazioni sviluppate:

- per quanto riguarda l'ordinamento costituzionale italiano, è stata sottolineata la violazione del principio di partecipazione democratica (articoli 1, 2 e 49 della Costituzione), del principio di uguaglianza (art. 3 della Costituzione) e del principio fissato dall'art. 48 della Costituzione, secondo cui «Il voto è personale ed eguale, libero e segreto»;

- per quanto riguarda l'ordinamento dell'Unione europea, l'accento è stato posto sugli articoli 10 e 11 della Costituzione e sui Trattati, in particolare, l'art. 9 del Trattato sull'Unione europea, per il quale «La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale», e l'art. 10, comma 3 del medesimo Trattato, che conferisce a chi ne sia titolare «il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione».

Principi questi ritenuti non compatibili con la facoltà riconosciuta agli Stati membri dall'Atto di Bruxelles di introdurre soglie di sbarramento nelle legislazioni nazionali per l'elezione dei parlamentari europei, alla luce, oltretutto, delle innovazioni apportate dal Trattato di Lisbona entrato in vigore il giorno 1° dicembre 2007.

A sostegno della discriminatorietà delle soglie elettorali, verso cui ha optato il legislatore italiano, è intervenuta una duplice considerazione.

Da un lato, rilevarebbe l'assegnazione di seggi parlamentari a stati con popolazioni di modeste dimensioni, tra cui basti citare Malta (416.000 abitanti), Lussemburgo (508.000 abitanti) e Cipro (840.000 abitanti), sulla base di un numero di voti inferiore a quello ottenuto in Italia dalla lista Fratelli d'Italia – Alleanza nazionale.

Dall'altro, rilevarebbe il trattamento riservato ad alcune minoranze linguistiche, che hanno una garanzia di elezione con un numero di voti inferiore a quello di liste sotto soglia ai sensi dell'art. 12, commi 8 e 9 della legge 18 del 1979 (in base alle disposizioni appena richiamate «8. Ciascuna delle liste di candidati eventualmente presentate da partiti o gruppi politici espressi dalla minoranza di lingua francese della Valle d'Aosta, di lingua tedesca della Provincia di Bolzano e di lingua slovena del Friuli-Venezia Giulia può collegarsi, agli effetti dell'assegnazione dei seggi prevista dai successivi articoli 21 e 22, con altra lista della stessa circoscrizione presentata da partito o gruppo politico presente in tutte le circoscrizioni con lo stesso contrassegno. 9. A tale scopo, nella dichiarazione di presentazione della lista, deve essere indicata la lista con la quale si intende effettuare il collegamento. Le dichiarazioni di collegamento fra le liste debbono essere reciproche»).

Ai medesimi fini rilevarebbe altresì la previsione dell'art. 22, commi 2 e 3 della medesima legge n. 18 del 1979 (in base alle disposizioni appena richiamate, «2. Quando in una circoscrizione sia costituito un gruppo di liste con le modalità indicate nell'art. 12, ai fini della assegnazione dei seggi alle singole liste che compongono il gruppo l'ufficio elettorale circoscrizionale provvede a disporre in un'unica graduatoria, secondo le rispettive cifre individuali, i candidati delle liste collegate. Proclama quindi eletti, nei limiti dei posti ai quali il gruppo di liste ha diritto, i candidati che hanno ottenuto le cifre individuali più elevate. 3. Qualora nessuno dei candidati della lista di minoranza linguistica collegata sia compreso nella graduatoria dei posti ai quali il gruppo di liste ha diritto, l'ultimo posto spetta a quel candidato di minoranza linguistica che abbia ottenuto la maggiore cifra individuale, purché non inferiore a 50.000»).

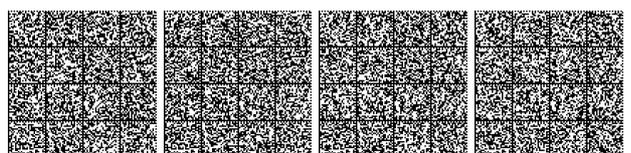
Veniva, altresì, confutata l'obiezione che, proiettando le dinamiche nazionali nel contesto europeo, insisteva sull'esigenza di evitare un'eccessiva frammentazione partitica in nome della governabilità e stabilità.

A tal proposito si è osservato che l'organismo assembleare europeo non è legato da alcun rapporto fiduciario con il potere esecutivo.

Inoltre, all'interno del Parlamento europeo i parlamentari sono suddivisi per gruppi politici e non nazionali. Non a caso, la stessa legge 24 gennaio 1979, n. 18, fa espresso riferimento ai membri spettanti all'Italia e non ai rappresentanti l'Italia.

Una conferma degli spiegati rilievi è stata rintracciata nelle pronunce della Corte costituzionale tedesca, la quale, dapprima, in data 9 novembre 2011, aveva accolto due distinti ricorsi volti a contestare la legittimità costituzionale della clausola di sbarramento del 5 per cento e del sistema delle liste bloccate, che disciplinavano l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti alla Germania, e successivamente, in data 26 febbraio 2014, aveva ribadito l'illegittimità costituzionale della soglia di sbarramento, che il legislatore nazionale aveva reintrodotta nella misura del 3 per cento.

In entrambi i casi, quella Corte ha affermato che la limitazione della rappresentanza viola i principi di uguaglianza del voto e della pari opportunità tra i partiti politici.



All'udienza del 27 maggio 2015 il Tribunale amministrativo del Lazio, con ordinanza n. 7613/2015, sospendeva il giudizio «nelle more della decisione della Corte costituzionale che ha trattenuto in decisione la questione di legittimità costituzionale degli art. 21, comma 1, n. 1-*bis*) e 2) della legge n. 18 del 1979, nella parte in cui introducono nelle consultazioni del Parlamento europeo una soglia di sbarramento per le liste che non abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 4 per cento dei voti validi espressi, analoga a quella sollevata dai ricorrenti in questa sede e rimessa dal Tribunale di Venezia con ordinanza 9 maggio 2014».

Con sentenza n. 110 del 15 giugno 2015, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la suddetta questione.

Con la sentenza n. 13214/2015 (qui impugnata in appello) il Tribunale amministrativo del Lazio ha, infine, respinto il ricorso e condannato i ricorrenti al pagamento delle spese di giudizio.

Con il ricorso in appello sono state riproposte le medesime contestazioni avverso la previsione del limite percentuale di cui all'art. 21, comma 1, n. 1-*bis*) della legge 24 gennaio 1979, n. 18 necessario per accedere alla ripartizione dei seggi nel Parlamento europeo.

Le contestazioni e gli argomenti in parola sono stati affidati a un unico, complesso motivo di doglianza.

Si sono costituiti in giudizio la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministro dell'interno e l'Ufficio elettorale nazionale presso la Corte di cassazione i quali hanno concluso nel senso della inammissibilità e/o dell'infondatezza dell'appello.

Si è costituito in giudizio il Movimento politico Forza Italia, nonché i signori Alberto Cirio, Remo Sernagiotto, Alessandra Mussolini, Barbara Matera e Salvatore Cicu i quali hanno a propria volta concluso nel senso della inammissibilità e/o dell'infondatezza dell'appello.

Si sono costituiti in giudizio i dottori Nicola Caputo e Lorenzo Fontana i quali hanno anch'essi concluso nel senso della inammissibilità e/o dell'infondatezza dell'appello.

Si sono poi costituiti in giudizio il NCD (Nuovo Centrodestra), il PD (partito Democratico) e l'U.D.C. (Unione di Democratici Cristiani e dei Democratici di Centro), nonché l'onorevole Lorenzo Cesa i quali hanno anch'essi concluso nel senso della inammissibilità e/o dell'infondatezza dell'appello.

Alla pubblica udienza del 12 maggio 2016 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

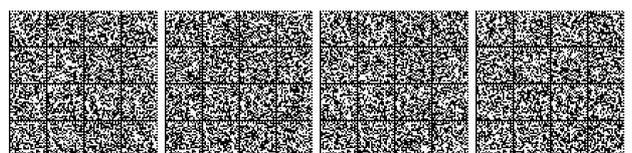
DIRITTO

Aspetti generali della questione

1. Giunge alla decisione del Collegio il ricorso in appello proposto da Giorgia Meloni in qualità di candidata all'elezione dei membri del Parlamento europeo tenutasi il 25 maggio 2014, nonché di elettrici nell'ambito della medesima tornata elettorale (e da altri candidati all'elezione dei membri del Parlamento europeo per la lista Fratelli d'Italia – AN, nonché da altri elettori) avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio con cui è stato respinto il ricorso avverso gli atti di proclamazione degli eletti adottati all'esito della richiamata tornata elettorale (secondo gli appellanti, in particolare, la normativa nazionale che disciplina le elezioni al Parlamento europeo risulterebbe sotto diversi aspetti lesiva del pertinente paradigma normativo eurounitario e costituzionale in particolare laddove fissa una soglia di sbarramento al 4 per cento dei voti validamente espressi).

Il Collegio ritiene che la questione sottoposta al suo giudizio non possa essere risolta se non previa sottoposizione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale (rilevante e non manifestamente infondata) in ordine ad alcune disposizioni primarie rilevanti ai fini della risoluzione della *res controversa*.

In particolare, per le ragioni che di seguito si esporranno, viene fatto di dubitare, in riferimento agli articoli 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 21, primo comma, numeri 1-*bis*) e 2), della legge 24 gennaio 1979, n. 18, (Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10 (Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), nonché del successivo art. 22, primo comma per la parte in cui prevedono, per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, una soglia di sbarramento per le liste le quali non abbiano conseguito, sul piano nazionale, almeno il quattro per cento dei voti validamente espressi.



Circa la rilevanza e circa i dedotti profili di inammissibilità della questione

2. Il Collegio osserva in primo luogo che la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni dinanzi richiamate sub I sia rilevante ai fini della definizione del giudizio atteso:

- che gli appellanti hanno allegato (e sul punto non vi è contestazione) che la lista Fratelli d'Italia - Alleanza Nazionale ha riportato, allesito della tornata elettorale per cui è causa, nelle cinque circoscrizioni nazionali, un totale di 1.006.513 voti validi, pari al 3,66 per cento circa dei voti validamente espressi;

- che la lista in questione si è quindi attestata nel suo complesso al di sotto della soglia di sbarramento introdotta dalla legge n. 10 del 2009, in tal modo non conseguendo alcun seggio al Parlamento europeo;

- che tuttavia, in assenza delle previsioni di cui alla richiamata legge n. 10 del 2009 (i.e.: laddove la tornata elettorale si fosse svolta sulla base delle previgenti disposizioni di cui alla legge 18 del 1979), la lista in questione avrebbe ottenuto l'attribuzione – sulla base dei voti conseguiti – di alcuni seggi;

- che in particolare (e alla luce delle deduzioni svolte alle pagine da 17 a 19 dell'atto di appello e che non risultano contestate in atti), laddove si fosse fatta applicazione nel caso di specie del sistema dei quozienti interi e dei più alti resti (e senza applicazione delle soglie di sbarramento della cui legittimità qui si discute), la lista elettorale Fratelli d'Italia – Alleanza nazionale si sarebbe vista attribuire tre dei settantatre seggi complessivamente spettanti all'Italia nell'ambito del Parlamento UE;

- che, pertanto, la vicenda per cui è causa non può essere definita indipendentemente dalla risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni di legge la cui applicazione ha in concreto impedito alla lista elettorale Fratelli d'Italia – Alleanza nazionale di ottenere l'attribuzione di seggi.

2.1. Sempre per ciò che riguarda la rilevanza della questione di legittimità costituzionale che qui viene in rilievo (nonché per ciò che riguarda gli altri presupposti e condizioni per la proposizione della questione), il Collegio osserva che la Corte costituzionale è stata già investita per due volte dello scrutinio di costituzionalità delle disposizioni di cui qui si discute.

Tuttavia nessuna delle due pronunce (ambidue di inammissibilità) che hanno definito i relativi giudizi sembrano recare preclusioni alla proposizione della questione che qui viene sollevata.

2.1.1. Per quanto riguarda, in primo luogo, il caso deciso con la sentenza (di inammissibilità) della Corte costituzionale n. 271 del 2010, si osserva che il caso in questione risulta oggettivamente diverso da quello che qui viene in rilievo e che le statuizioni rese dalla Corte costituzionale con tale pronuncia non incidono sulla rilevanza della questione che qui viene sollevata.

Si osserva al riguardo:

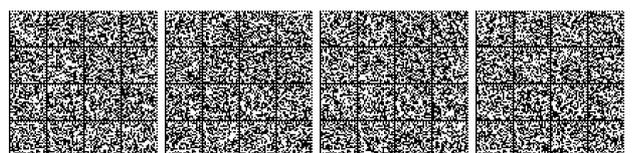
- che, nell'ambito del giudizio definito con la sentenza n. 271 del 2010, non solo non veniva in rilievo la questione in se della legittimità costituzionale dell'introduzione della soglia di sbarramento di cui alla legge n. 10 del 2009, ma addirittura il presupposto stesso per la sottoposizione alla Corte della questione di legittimità costituzionale del riformulato art. 21 della legge n. 18 del 1979 era appunto rappresentato dalla ritenuta (e qui non condivisa) manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della disposizione in esame per la parte in cui la stessa introduce(va) la più volte richiamata soglia di sbarramento;

- che, nell'ambito del giudizio definito con la sentenza n. 271 del 2010, si faceva invero questione della controversa legittimità costituzionale del richiamato art. 21 nella parte in cui non consente anche alle liste escluse dalla soglia nazionale di sbarramento di partecipare all'assegnazione dei seggi attribuiti con il meccanismo dei resti (si tratta di una questione evidentemente diversa da quella che qui rileva, la quale involge in radice la legittimità costituzionale dell'introduzione di una soglia di sbarramento in quanto tale).

2.1.2. Per quanto riguarda, poi, il caso deciso con la sentenza (anch'essa di inammissibilità) della Corte costituzionale n. 110 del 2015, si osserva che il caso in questione risulta del pari oggettivamente diverso da quello che qui viene in rilievo e che, parimenti, le statuizioni rese dalla Corte costituzionale con tale pronuncia non incidono sulla rilevanza della questione che qui viene sollevata.

Si osserva al riguardo:

- che la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale (ordinario) di Venezia per difetto di motivazione sulla rilevanza della questione. Al riguardo la Corte costituzionale ha osservato che il mero riferimento operato dal giudice rimettente all'interesse all'accertamento della pienezza del diritto di voto con riguardo alle future consultazioni per l'elezione del Parlamento europeo, senza alcun'altra specifica indicazione, non può essere considerato motivazione sufficiente né plausibile dell'esistenza dell'interesse ad agire, idonea ai fini dell'ammissibilità dell'azione di legittimità costituzionale. Al riguardo la Corte costituzionale ha sottolineato che le vicende elettorali relative all'elezione dei membri italiani del Parlamento europeo possono (e



debbono) essere sottoposte agli ordinari rimedi giurisdizionali (e, segnatamente, quelli previsti dagli articoli 130 e 132 Cod. proc. amm.), nel cui ambito può svolgersi ogni accertamento relativo alla tutela del diritto di voto nonché sollevarsi incidentalmente questione di costituzionalità delle norme che lo disciplinano;

- che il caso definito con la richiamata sentenza n. 110 del 2015 è evidentemente diverso da quello che qui rileva. Nel caso in esame, infatti, non solo la questione è stata sollevata nell'ambito di un giudizio proposto dai candidati direttamente e concretamente lesi dall'applicazione delle disposizioni della cui legittimità si discute; ma – per di più – la questione è stata sollevata nell'ambito di un giudizio ritualmente proposto dinanzi al giudice munito di giurisdizione e piena *potestas decidendi* in relazione alle posizioni giuridiche e alle pretese che vengono fatte valere.

2.2. Ancora per quanto riguarda la rilevanza ai fini del decidere della richiamata questione di legittimità costituzionale, il Collegio osserva che non può in alcun modo aderirsi alla lettura costituzionalmente orientata dell'art. 21 della legge 18 del 1979 proposta dagli appellanti.

Essi suggeriscono un'interpretazione della disposizione da ultimo richiamata secondo cui occorrerebbe comunque ammettere al riparto dei seggi le liste che (al pari di quella espressa dagli appellanti) non abbiano raggiunto la soglia di sbarramento del 4 per cento, ma che abbiano comunque riportato i maggiori resti.

Al riguardo ci si limita ad osservare che la proposta interpretazione collide in modo insanabile con la lettera del più volte richiamato art. 21, comma 1, n. 2) della legge 18 del 1979 il quale limita in modo testuale ed espresso (e insuscettibile di interpretazioni di sorta) il riparto dei seggi alle sole liste di cui al precedente n. 1-bis) (i.e.: alle sole liste che abbiano superato la più volte richiamata soglia di sbarramento).

Pertanto, l'ipotizzata lettura costituzionalmente orientata della disposizione non può essere condivisa e la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni dinanzi richiamate resta rilevante ai fini del decidere.

2.3. Il Collegio osserva altresì che si può qui prescindere dai motivi di appello rivolti avverso l'ordinanza del primo giudice n. 12581 del 2014 con la quale era stata ordinata l'integrazione del contraddittorio (così come delle eccezioni di inammissibilità e di infondatezza sollevate in relazione a tali motivi).

Al riguardo (e rinviando alla decisione di merito ogni ulteriore statuizione sul punto) ci si limita ad osservare che gli odierni appellanti – i quali avevano contestato già in primo grado la legittimità della richiamata ordinanza – hanno comunque proceduto ad integrare il contraddittorio entro il termine a tal fine fissato del 21 febbraio 2015 (in tal senso la documentazione versata agli atti del primo grado in data 4 marzo 2015).

2.4. Il Collegio osserva poi che si può qui prescindere dai motivi di appello con i quali si è censurato di fatto il comportamento del primo giudice il quale avrebbe impiegato un tempo eccessivo per definire il primo grado del presente giudizio, con conseguente violazione dei principi di concentrazione e celerità che necessariamente devono ispirare il rito elettorale.

Al riguardo (e rinviando anche in tal caso alla decisione di merito ogni ulteriore statuizione sul punto) ci si limita ad osservare che il motivo in questione – di cui è in ogni caso dubbia la stessa ammissibilità – non incide sul merito della *res controversa*.

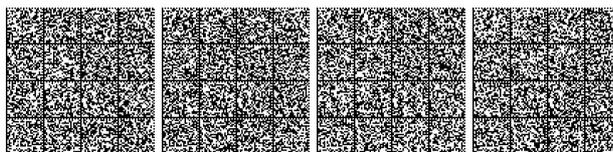
2.5. Ancora per ciò che riguarda l'ammissibilità della dedotta questione di legittimità costituzionale, deve escludersi – contrariamente a quanto osservato dal Movimento politico Forza Italia che tale questione (e con essa il ricorso in appello) sia inammissibile per carenza del requisito di incidentalità per avere nella sostanza gli appellanti introdotto una c.d. *lis ficta*.

Al riguardo ci si limita ad osservare che, pur risultando la dedotta questione di costituzionalità del tutto centrale ai fini della definizione della *res controversa*, non può tuttavia affermarsi che l'eventuale sentenza di accoglimento della Corte costituzionale sia idonea ad esaurire la tutela richiesta (in tal modo violando il generale divieto del ricorso diretto di costituzionalità).

Si osserva sotto tale aspetto:

- che vi è un'apprezzabile diversità nei *petita* e nelle *causae petendi* del ricorso principale (nel cui ambito si fa questione della legittimità dei verbali delle operazioni dell'Ufficio elettorale centrale nazionale e degli atti di proclamazione degli eletti) e del richiesto giudizio di costituzionalità (nel cui ambito si fa questione della conformità a Costituzione della disposizione di legge che ha introdotto una soglia di sbarramento del 4 per cento nell'ambito del procedimento per l'elezione dei membri italiani del Parlamento europeo);

- che, se (per un verso) è vero che per gli appellanti qualificatisi quali cittadini elettori l'eventuale vantaggio connesso all'invocata declaratoria di incostituzionalità si limiterebbe alla sola rimozione delle disposizioni censurate dall'ordinamento, per altro verso è ben diversa la posizione vantata dagli appellanti qualificatisi come candidati alla tornata elettorale per cui è causa. È evidente infatti che tali appellanti aspirino a conseguire un'utilità di carattere mediato (la proclamazione quali eletti e il conseguimento del seggio, previa verifica degli ulteriori presupposti e condizioni)



che è ulteriore e diversa rispetto a quella – di carattere immediato e diretto - connessa all'invocata rimozione delle disposizioni sospette di incostituzionalità.

2.6. Ancora, non può essere condivisa l'eccezione sollevata dal dottor Nicola Caputo e dal dottor Lorenzo Fontana i quali ipotizzano l'inammissibilità della dedotta questione di legittimità costituzionale per carenza di un interesse concreto ed attuale alla sua proposizione.

I dottori Caputo e Fontana (i quali richiamano le statuizioni rese dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 2014) osservano che le elezioni che si sono svolte in applicazione delle disposizioni della cui legittimità qui si discute rappresenterebbero un fatto concluso, ragione per cui gli appellanti non potrebbero aspirare - neppure in caso di accoglimento della dedotta questione di legittimità costituzionale - a un diverso esito della medesima consultazione. Il che paleserebbe la carenza di interesse in capo a loro di dedurre la richiamata questione di legittimità costituzionale.

L'eccezione non può essere condivisa: *i)* sia perché gli appellanti aspirano a un atto di proclamazione degli eletti di diverso contenuto; *ii)* sia perché gli appellanti che sono cittadini elettori mirano a conseguire l'utilità di esprimere il proprio voto per le elezioni dei membri italiani del Parlamento europeo con modalità pienamente espressive del principio di legittimazione democratica; *iii)* sia – infine – perché se si accedesse alla tesi prospettata dai dottori Caputo e Fontana si verrebbe all'effetto (invero paradossale) per cui le disposizioni che regolano i procedimenti elettorali non potrebbero mai costituire oggetto di questione di costituzionalità in via incidentale (e ciò, in quanto una siffatta questione non potrebbe che essere dedotta nella vigenza del mandato dei candidati eletti nella vigenza delle disposizioni della cui legittimità si discute, il che comporterebbe la permanente carenza di un interesse diretto ed attuale a sollevare una siffatta questione).

2.7. Sempre per quanto riguarda l'ammissibilità della dedotta questione di costituzionalità, il Collegio osserva che la sua articolazione non implica la paventata invasione degli spazi decisionali riservati all'*interpositio legislatoris*, né postula una pronuncia di carattere additivo da parte della Corte costituzionale.

Al riguardo ci si limita ad osservare che, laddove venissero espunte dall'ordinamento le parti della novella del 2010 oggetto di censura, il meccanismo elettorale per le elezioni dei membri spettanti all'Italia del Parlamento europeo tornerebbe ad essere governato dalle disposizioni di cui alla legge n. 18 del 1979 nella sua originaria formulazione (i.e.: da un *corpus* normativo completo ed autoesecutivo), senza determinare lacune legislative di sorta che abbisognino di un (naturalmente, pur sempre possibile) ulteriore intervento del legislatore.

2.8. Il dottor Lorenzo Fontana ha poi eccepito l'inammissibilità dell'appello per omessa notifica nei propri confronti del ricorso di primo grado.

L'eccezione in questione appare *prima facie* non fondata in quanto l'integrazione del contraddittorio processuale nei confronti del dottor Fontana (nella sua qualità di candidato eletto per il Parlamento europeo) sembra essere stata correttamente operata dai ricorrenti in primo grado in attuazione dell'ordinanza del Tribunale amministrativo regionale n. 12581/2014 (la quale aveva disposto tale integrazione – anche con il mezzo dei pubblici proclami – in favore «di tutti gli eletti che non risultano essere stati ritualmente chiamati in giudizio con il ricorso introduttivo»).

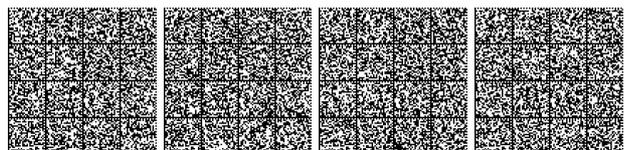
2.9. Il Nuovo Centrodestra ha eccepito l'inammissibilità dell'appello in quanto gli appellanti si sarebbero inammissibilmente limitati a riproporre i medesimi motivi di diritto già sollevati in primo grado con l'articolazione di censure generiche e lesive del principio di specificità dei motivi di censura.

Il motivo non può essere condiviso in quanto l'esame dei motivi articolati dagli odierni appellanti in entrambi i gradi del giudizio palesa che essi risultino caratterizzati da un sufficiente grado di specificità.

I motivi in questione, pur nella loro linearità, non difettano del requisito della specificità: ed infatti, nell'articolare tali motivi gli odierni appellanti hanno *sic et simpliciter* lamentato che le elezioni del 2014 per i membri italiani del Parlamento europeo si siano svolte sulla base di una disciplina primaria che sembra viziata sotto numerosi profili di incostituzionalità.

2.10. Neppure può essere condivisa l'eccezione sollevata dal Nuovo Centrodestra secondo cui l'appello in epigrafe sarebbe inammissibile per violazione del divieto di *bis in idem*, stante la sentenza di questo Consiglio di Stato n. 926 del 2015 che ha dichiarato inammissibile l'appello n. 232/2015 proposto avverso l'ordinanza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio n. 12581 del 2014 che aveva disposto l'integrazione del contraddittorio processuale di primo grado.

Il Collegio si limita ad osservare al riguardo che la richiamata sentenza di questo Consiglio di Stato n. 926 del 2015 non ha definito in modo integrale il giudizio di primo grado, ma ha deciso sulla sola questione relativa alla diretta impugnabilità in giudizio dell'ordinanza con cui il primo giudice aveva disposto l'integrazione del contraddittorio processuale.



Circa la non manifesta infondatezza

3. Nel merito, il Collegio ritiene in primo luogo che le disposizioni di cui agli articoli 21, comma primo, n. 1-*bis*) e 2) (per come risultanti dalla novella di cui alla legge 10 del 2009) e 22, comma primo della legge 18 del 1979 risultino lesivi del generale principio del fondamento democratico delle istituzioni rappresentative (art. 1, secondo comma della Costituzione), del generale principio di ragionevolezza (tradizionalmente ricondotto all'ambito applicativo dell'art. 3 della Costituzione), nonché del principio di adeguata rappresentatività del voto di cui all'art. 48 della Costituzione.

Con la presente ordinanza di rimessione si darà invero per acquisita la conformità della scelta operata dal legislatore del 2010 con il pertinente paradigma disciplinare UE (e, in particolare, con il richiamato Atto di Bruxelles del 1976 e successive modifiche).

Il Collegio ritiene quindi che possa essere rinviato al merito l'esame degli argomenti con cui gli appellanti dubitano della stessa conformità del richiamato Atto di Bruxelles con i sopravvenuti principi e disposizioni di cui al Trattato di Lisbona (ratificato in Italia con la legge 2 agosto 2008, n. 130).

3.1. Non sfugge al Collegio il consolidato orientamento della Corte costituzionale secondo cui l'art. 48 della Costituzione sancisce in primo luogo la salvaguardia delle prerogative del voto, non incidendo in modo diretto sulla disciplina dei sistemi elettorali, la quale resta demandata all'*interpositio legislatoris* e la cui disciplina non può ordinariamente costituire oggetto di scrutinio di costituzionalità, se non in caso di palese irragionevolezza.

Al riguardo il primo giudice ha correttamente richiamato l'orientamento secondo cui la determinazione delle formule e dei sistemi elettorali rappresenta un ambito nel quale si esprime con un massimo grado di evidenza «la politicità della scelta legislativa», la quale può pertanto essere ritenuta censurabile in sede di giudizio di costituzionalità solo quando risulti manifestamente irragionevole (sul punto - *ex multis* - Corte costituzionale, ordinanza 260 del 2002).

Il Collegio ritiene tuttavia che le disposizioni censurate comportino una compressione dei principi di piena democraticità e pluralismo del sistema rappresentativo che non rinvergono un'adeguata *ratio* giustificatrice nel perseguimento di concomitanti finalità di interesse generale e che, quindi, sembrano travalicare i limiti propri del ragionevole esercizio dell'*interpositio legislatoris*.

3.2. La questione è stata affrontata (e risolta in senso diverso da quello qui proposto) dalla sentenza di questo Consiglio n. 4786/2011.

Qui di seguito si richiameranno le ragioni che avevano indotto questo Consiglio a dichiarare la manifesta infondatezza della questione (in quanto esaustivamente rappresentative delle ragioni a sostegno della legittimità costituzionale delle disposizioni introduttive della richiamata soglia di sbarramento) e, in seguito, le ragioni che inducono invece il Collegio a propendere per l'opposta soluzione.

3.2.1. Con la richiamata decisione del 2011 questo Giudice di appello aveva affermato

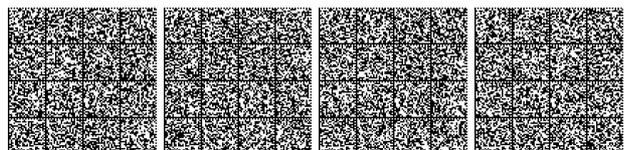
- che l'introduzione ad opera della legge 10 del 2009 della più volte richiamata clausola di sbarramento non colliderebbe con le coordinate costituzionali «in quanto persegue la ragionevole finalità di evitare un'eccessiva frammentazione della rappresentanza parlamentare attraverso l'esclusione delle forze politiche che non dimostrino sul campo il possesso di un'adeguata rappresentatività»;

- che il richiamato meccanismo rinviene un puntuale fondamento nella decisione del Consiglio 76/787 CECA/CEE/EURATOM, come modificata dalla decisione 25 giugno 2002 e 23 settembre 2002, 2002/772/CE la quale, appunto, riconosce la possibilità ai Paesi membri di introdurre una soglia minima di sbarramento per l'attribuzione dei seggi, entro il limite del cinque per cento dei suffragi validamente espressi, senza prevedere alcun tipo di correttivo a beneficio delle forze politiche che non la raggiungano;

- che la normativa comunitaria, lungi dal considerare il principio di proporzionalità incompatibile con la fissazione di una clausola di sbarramento, considererebbe l'introduzione del *quorum* quale correttivo utile onde accrescere la stabilità degli organi elettivi;

- che non condurrebbe ad un diverso esito la sottolineatura dei principi di libertà, pluralismo e rappresentatività democratica sanciti dal Trattato di Nizza e di Lisbona, «posto che detti cardini ordinamentali non toccano in modo specifico la materiale elettorale e, comunque, non ostano ad una scelta normativa tesa a razionalizzare la rappresentanza parlamentare con l'introduzione di un correttivo al principio di proporzionalità teso a scongiurare il rischio di dispersione del voto e di frammentazione delle forze politiche nazionali»;

- che la democraticità e il pluralismo del sistema rappresentativo non sarebbero lesi dalla previsione di quorum elettorali o di limitazioni alla rappresentanza delle forze politiche concorrenti in una competizione elettorale. Ciò, in quanto «il sistema della proporzionalità pura [è] uno dei possibili sistemi utilizzabili dal legislatore, suscettibile di deroga mediante temperamenti alla fedele traduzione in seggi dei consensi che favoriscano la governabilità e la razionalizzazione del consenso»;



- che la scelta di prevedere detta soglia di sbarramento nella misura del 4 per cento non inficerebbe poi l'eguaglianza del diritto di voto di cui è menzione all'art. 48 della Costituzione e non innescherebbe una disparità di trattamento dei candidati in contrasto con l'art. 51 della Costituzione. Ciò, in quanto «la differenziazione operata tra i candidati e le liste di appartenenza non è, infatti, frutto di una discriminazione legislativa aprioristica ma rappresenta la conseguenza fisiologica dell'espressione della volontà sovrana degli elettori»;

- che, in definitiva, «la scelta di fissare una soglia di rappresentatività mir[erebbe] al ragionevole scopo di assicurare la presenza in Parlamento europeo di forze politiche che abbiano un ruolo adeguato nel sistema politico nazionale e che, come tali, siano idonee a concorrere in modo adeguato al processo di formazione delle scelte politiche in ambito europeo».

3.2.1. Ad avviso del Collegio gli argomenti dinanzi richiamati (i quali, si ripete, espongono in modo analitico ed esaustivo le ragioni che militerebbero per la legittimità costituzionale delle rinnovate disposizioni di cui agli articoli 21, comma primo, numeri 1-*bis*) e 2) e 22, comma primo della legge 18 del 1979) non sono condivisibili.

3.3. È vero che il più volte richiamato Atto di Bruxelles (nella sua formulazione attuale) sembra legittimare – a talune condizioni – l'introduzione nell'ambito delle leggi elettorali nazionali per le elezioni al Parlamento europeo di soglie di sbarramento, ma ciò non vuol dire che siffatte previsioni siano sempre e comunque legittime, in specie quando risultino compressive dei principi costituzionali in tema di rappresentatività democratica senza che a ciò corrisponda lo scopo di perseguire in modo effettivo valori di pari rilievo.

Si osserva, in particolare, che la richiamata compressione (che comunque viene realizzata da disposizioni che privano larghe fasce dell'elettorato di adeguata rappresentanza - si tratta del ben 6,08 per cento dei voti validamente espressi nella tornata elettorale per cui è causa -) non può dirsi realmente giustificata dall'obiettivo di limitare la frammentazione delle forze politiche e quindi di garantire una maggiore stabilità agli organi elettivi.

E ciò per almeno due ragioni.

3.3.1. In primo luogo – come è stato condivisibilmente osservato dagli appellanti – il predicato obiettivo di garantire la stabilità degli organi elettivi non si attaglia al caso delle elezioni dei rappresentanti nazionali al Parlamento europeo, stante l'assenza di un vincolo propriamente fiduciario che caratterizza i rapporti fra il Parlamento e la Commissione europea.

Ed infatti, nonostante l'evoluzione degli ultimi decenni abbia rafforzato il ruolo del Parlamento europeo nella nomina della Commissione, non può individuarsi fra tali Istituzioni la sussistenza di un vincolo propriamente fiduciario (né il voto di approvazione di cui all'art. 17 paragrafo 7 del Trattato sull'Unione europea è in alcun modo assimilabile al voto di fiducia tipicamente riscontrabile nell'ambito delle forme di Governo parlamentari).

Ne consegue che l'addotta giustificazione appare inconferente e comunque incongrua rispetto alla forma di Governo delle Istituzioni europee e perciò che le disposizioni della cui legittimità costituzionale si discute sembrano recare una compressione ingiustificata e la sostanziale esclusione dalla rappresentanza politica di ampie fasce dell'elettorato senza che ciò risulti giustificato - e, in qualche misura, controbilanciato - dalla predicata finalità di accrescere per tale via la stabilità degli organi elettivi legati da un vincolo fiduciario all'istituzione parlamentare (la fascia di elettorato coinvolta è pari al 6,08 per cento dei voti espressi nella tornata elettorale del 2014 [per un totale di 1.673.780] e al 13,22 dei voti espressi nella tornata elettorale del 2009 [per un totale di 4.037.311 voti - in tal senso la narrativa della sentenza della Corte costituzionale n. 110 del 2015 -]).

3.3.2. Non è inoltre irrilevante notare che la Corte costituzionale tedesca (*Bundesverfassungsgericht - BVerfG*) ha per ben due volte fra il novembre del 2011 e il febbraio del 2014 dichiarato la contrarietà a Costituzione delle disposizioni nazionali che introducevano una soglia di sbarramento (dapprima nella misura del 5 per cento e successivamente nella più ridotta misura del 3 per cento) per le elezioni al Parlamento europeo.

Il *BVerfG* ha affermato al riguardo che l'introduzione di una siffatta soglia di sbarramento si pone in contrasto con il generale principio di uguaglianza e rappresenta un ostacolo a un'equa rappresentanza popolare nelle elezioni del Parlamento UE (nell'ambito di un sistema che, secondo la stessa Corte costituzionale tedesca, non presenta invero il rischio di un «eccessivo pluralismo»).

Naturalmente, la pronuncia del *BVerfG* non rappresenta di per sé un indice univoco dell'illegittimità costituzionale nel diritto interno delle disposizioni qui oggetto di censura, ma in ogni caso essa reca importanti e analoghi argomenti in favore della tesi - qui condivisa - secondo cui la compressione del principio di rappresentanza popolare - il quale rinviene nella piena valorizzazione del voto un suo tipico corollario - non può essere ammessa, in Paesi di simile concezione della democrazia rappresentativa e comunque delle Istituzioni europee, se non in presenza di valide ragioni giustificatrici (tale non essendo il perseguimento del preteso obiettivo di stabilità degli organi elettivi in ambito UE).



3.3.3. Vi è una seconda ragione per cui alla compressione dei principi costituzionali in tema di rappresentatività democratica realizzata dalle disposizioni della cui legittimità si discute (disposizioni che introducono una soglia di sbarramento particolarmente elevata) non corrisponde lo scopo di perseguire valori di pari rilievo costituzionale (fra cui quello di perseguire la migliore governabilità in ambito UE).

La ragione in parola può essere agevolmente colta partendo dal dato della diversità in ambito UE dei sistemi elettorali per elezione dei membri del Parlamento europeo e dal dato di fatto rappresentato dalla scelta (operata da numerosi Stati membri) di non avvalersi della possibilità da ultimo riconosciuta dalla decisione del Consiglio del 2002 di modifica della precedente decisione del Consiglio 76/787/CECA, CEE, Euratom.

In particolare, sussistendo un panorama normativo comparativamente variegato in ambito UE, la scelta del legislatore nazionale di introdurre una soglia di sbarramento in misura particolarmente elevata (pari al 4 per cento)

- per un verso risulta comprimere in modo immediato e diretto il più volte richiamato principio della piena rappresentatività democratica del voto

- ma per altro verso non consente di raggiungere, nell'ambito nazionale, il predicato obiettivo della migliore governabilità (i.e.: il concomitante obiettivo che solitamente viene richiamato quale ragionevole contraltare dell'integrale affermazione del principio della piena rappresentatività). E ciò in quanto la scelta sul punto operata dal legislatore italiano (per così dire, in senso monadologico) non risulta comunque idonea a conseguire il richiamato obiettivo, ostandovi le concomitanti legislazioni degli altri Stati membri i quali - decidendo di non introdurre una siffatta clausola - finiscono per emulsionare e per rendere inefficace la scelta in tal senso compiuta dal legislatore nazionale.

L'orientamento - che qui non è condiviso - il quale giustifica la richiamata compressione in ragione del conseguimento di una migliore governabilità sembra muovere dal non condivisibile intento di traslare sul piano UE ragioni, principi e metodiche che possono avere una ragione giustificatrice nella scala nazionale e in rapporto alla forma di Governo interna, ma che la perdono del tutto se ricondotte sulla scala dell'Unione, che è a ventotto Stati.

4. Non può essere infine condiviso l'argomento del Movimento politico Forza Italia secondo cui sussisterebbe una insanabile contraddizione fra (da un lato) la negazione della centralità del Parlamento UE nell'ambito del procedimento legislativo eurounitario e (dall'altro) la censurata, mancata valorizzazione della volontà dell'elettorato nella sua composizione.

In senso contrario, è nota l'evoluzione dell'ordinamento UE che muove nella sempre maggiore valorizzazione sia del ruolo del Parlamento nel processo normativo UE (in tal senso la generalizzazione della c.d. procedura di codecisione che oggi assurge al rango di procedura decisionale ordinaria ai sensi degli articoli 289 294 del TFUE), sia della piena democraticità e legittimazione democratica che deve caratterizzarlo (in tal senso l'art. 14, paragrafo 2 del Trattato sull'Unione europea, secondo cui il Parlamento UE «il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione» e secondo cui «La rappresentanza dei cittadini è garantita in modo degressivamente proporzionale, con una soglia minima di sei membri per Stato membro»).

5. In definitiva, la scelta normativa tradottasi nell'adozione dei più volte richiamati articoli 21 e 22 della legge 18 del 1979 sembra porsi in contrasto

i) con l'art. 1, comma secondo della Costituzione, per la parte in cui comporta l'introduzione di disposizioni che limitano in modo irragionevole e ingiustificato il presidio di democraticità rappresentato dalla piena valorizzazione del voto;

ii) con l'art. 3 della Costituzione, per la parte in cui detta scelta normativa comporta un regolamento irragionevole dei diversi interessi e valori che vengono in rilievo, comportando una compressione dei principi di piena democraticità e pluralismo del sistema rappresentativo che non rinviene un'adeguata *ratio* giustificatrice nel perseguimento di concomitanti finalità di interesse generale;

iii) con l'art. 48, secondo comma, della Costituzione (e segnatamente con il principio di eguaglianza del voto) per la parte in cui la ridetta scelta normativa finisce per determinare la sostanziale esclusione dalla rappresentanza politica di ampie fasce dell'elettorato senza che ciò risulti giustificato - e, in qualche misura, controbilanciato - dalla predicata finalità di accrescere per tale via la stabilità degli organi elettivi legati da un vincolo fiduciario all'istituzione parlamentare.



P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per contrasto con gli articoli 1, secondo comma, 3 e 48 secondo comma della Costituzione la questione di legittimità costituzionale degli articoli 21, primo comma, n. 1-bis) e n. 2) e 22, primo comma della legge 24 gennaio 1979, n. 18 (nel testo introdotto dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2009, n. 10) nella parte in cui prevede:

che l'Ufficio elettorale nazionale, ricevuti gli estratti dei verbali da tutti gli uffici elettorali circoscrizionali di cui al n. 2) dell'art. 20 e dopo aver determinato la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista, individua le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 4 per cento dei voti validi espressi;

che il riparto dei seggi fra le liste avviene in favore delle sole liste che abbiano superato sul piano nazionale la richiamata soglia di sbarramento del 4 per cento dei voti validamente espressi;

che l'ufficio elettorale circoscrizionale, ricevute da parte dell'Ufficio elettorale nazionale le comunicazioni di cui al penultimo comma del precedente articolo, proclama eletti i candidati in applicazione delle previsioni di cui al precedente art. 21 (e quindi, con applicazione della richiamata soglia di sbarramento).

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con gli atti e con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte nell'art. 23 della legge dell'11 marzo 1953, n. 87 (articoli 1 e 2 del regolamento della Corte costituzionale 16 marzo 1956);

Dispone la sospensione del presente giudizio.

Spese al definitivo.

Manda alla segreteria per ogni adempimento di competenza.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 12 maggio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente;

Claudio Contessa, consigliere, estensore;

Fabio Franconiero, consigliere;

Raffaele Prosperi, consigliere;

Alessandro Maggio, consigliere.

Il Presidente: SEVERINI

L'estensore: CONTESSA

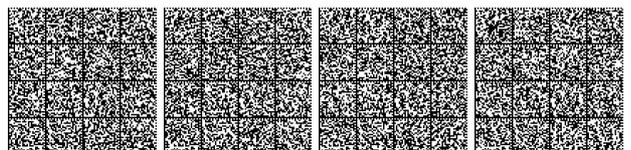
17C00147

N. 94

Ordinanza del 28 febbraio 2017 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Casini Donatella in proprio e n.q. di l.r.p.t. di Farmacie di Ferentino S.r.l. contro Comune di Ferentino

Partecipazioni pubbliche - Alienazione, con procedura di evidenza pubblica, di partecipazioni detenute da pubbliche amministrazioni locali in società controllate.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)”), art. 1, comma 568-bis, inserito dall'art. 2, comma 1, lett. a-bis), del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 maggio 2014, n. 68.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEZIONE SECONDA BIS

Ha pronunciato la presente sentenza non definitiva sul ricorso numero di registro generale 2127 del 2015, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Donatella Casini, in proprio e nella qualità di l.r.p.t. di Farmacie di Ferentino S.r.l. rappresentata e difesa dagli avvocati Paolo Tesauro, Stefano Vinti, Giovanna De Santis e Filippo D'Angelo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Stefano Vinti in Roma, via Emilia n. 88;

Contro Comune di Ferentino, in persona del sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Stefano Ciulli, con domicilio eletto presso lo studio legale Grez & Associati S.r.l. in Roma, corso Vittorio Emanuele II n. 18;

Per l'annullamento della delibera del Consiglio comunale n. 44 del 19 dicembre 2014 avente ad oggetto: società partecipata «Farmacie di Ferentino S.r.l.» ripiano perdita di esercizio 2013 con ricostruzione del capitale minimo legale ed alienazione della quota del 51% di capitale di proprietà comunale;

Nonché, in seguito alla proposizione di motivi aggiunti: della delibera della Giunta comunale n. 119 del 3 novembre 2016;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Ferentino;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 febbraio 2017 il dott. Antonio Andolfi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Visto l'art. 36, comma 2, Cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato al Comune di Ferentino il 3 febbraio 2015, la ricorrente impugna la deliberazione del consiglio comunale numero 44 del 19 dicembre 2014, affissa all'albo pretorio comunale il 20 dicembre 2014, avente ad oggetto la società partecipata «Farmacie di Ferentino» società a responsabilità limitata.

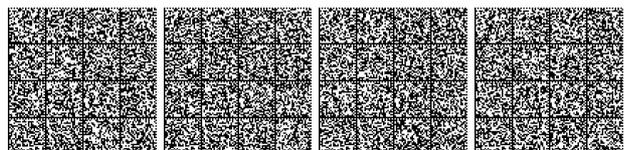
Con il provvedimento impugnato, il comune resistente ha individuato, quale modello di gestione ottimale delle farmacie comunali, l'affidamento in concessione, ai sensi dell'art. 30 del decreto legislativo numero 163 del 2006. Di conseguenza ha stabilito la cessione della partecipazione detenuta dall'amministrazione comunale nell'ambito della società «Farmacie di Ferentino», mediante una procedura ad evidenza pubblica a doppio oggetto, per l'individuazione del soggetto privato cui trasferire la titolarità della quota di partecipazione, pari al 51%, attualmente detenuta nella società mista, con il contestuale affidamento in concessione della farmacia comunale per la durata di 5 anni, tacitamente rinnovabili per altri 5.

Esponde la ricorrente che il Comune di Ferentino, con delibera consiliare del 5 agosto 2004, aveva approvato la costituzione di una società partecipata per la gestione del servizio farmaceutico, stabilendo la cessione di una quota di essa a un farmacista già impiegato presso la farmacia comunale.

La delibera era stata adottata in applicazione dell'art. 9 della legge numero 475 del 1968, come modificato dall'art. 10 della legge numero 362 del 1991, che consente la gestione delle farmacie comunali a mezzo di società di capitali costituite tra il Comune e i farmacisti che, al momento della costituzione della società, prestino servizio presso tali farmacie. All'atto della costituzione della società, cessa il rapporto di lavoro dipendente tra il Comune e gli anzidetti farmacisti.

Quindi, in attuazione della suddetta delibera, il comune aveva costituito una società a responsabilità limitata, conferendo a capitale attività e beni e aveva ceduto, il 4 marzo 2005, il 49% del capitale sociale alla dottoressa Donatella Casini, attuale ricorrente, nella qualità di farmacista dipendente.

La società risultava, di conseguenza, partecipata per il 51% dal Comune di Ferentino e per il 49% dalla dottoressa Casini che, conformemente alle previsioni di legge, rinunciava al rapporto di lavoro dipendente con l'amministrazione comunale versando una somma pari a circa EUR 700.000 per l'acquisizione della partecipazione sociale.



Le gravi difficoltà economiche in cui era incorsa la gestione della farmacia, prossima allo stato di insolvenza, inducevano la dottoressa Casini a rinunciare a una parte del proprio credito, dell'importo di € 306.425, al fine di azzerare la perdita finanziaria, senza modificare le quote di partecipazione sociale. L'amministrazione comunale, ignorando la proposta dell'interessata, con la deliberazione consiliare impugnata decideva, invece, di dismettere la propria partecipazione societaria, ai sensi dell'art. 1, comma 568-bis, B, della legge numero 147 del 2013.

Con il primo motivo di impugnazione, la ricorrente deduce violazione dell'art. 9, comma 1, della legge numero 475 del 1968 e dell'art. 1, commi 568-bis e 568-ter della legge numero 147 del 2013, oltre che violazione del principio di tutela del legittimo affidamento per eccesso di potere per illogicità, errore sui presupposti, difetto di istruttoria e di motivazione, sviamento dal fine.

Ad avviso della ricorrente, l'art. 9, comma 1, della legge numero 475 del 1968 consentirebbe la gestione delle farmacie comunali esclusivamente nelle seguenti modalità, da intendersi tassative: in economia; a mezzo di azienda speciale; a mezzo di consorzi tra comuni; a mezzo di società di capitali costituite tra il Comune e i farmacisti che, al momento della costituzione della società, prestino servizio presso farmacie di cui il Comune abbia la titolarità.

Il modello della concessione a terzi, previo espletamento di una gara pubblica, non sarebbe riconducibile a nessuna di tali legittime modalità di esercizio.

La giurisprudenza confermerebbe la tesi della illegittimità della separazione tra titolarità della gestione delle farmacie comunali e esercizio delle stesse in concessione; al riguardo la ricorrente richiama la sentenza del TAR Piemonte numero 767 del 2013.

Inoltre, il Comune non avrebbe motivato le ragioni dell'abbandono del modello gestionale legittimamente seguito, neppure motivando la mancata considerazione della proposta formulata dalla interessata di finanziare la perdita in cui versa la gestione della farmacia comunale mediante il conferimento di una somma di denaro pari a € 306.425.

Con il 2° motivo, la ricorrente deduce violazione, sotto diverso profilo, dell'art. 9, comma 1, della legge numero 475 del 1968 e dell'art. 1, commi 568-bis e 568-ter della legge numero 147 del 2013; violazione degli articoli 35 e 41 della Costituzione e violazione del principio di tutela del legittimo affidamento oltre che eccesso di potere sotto svariati profili.

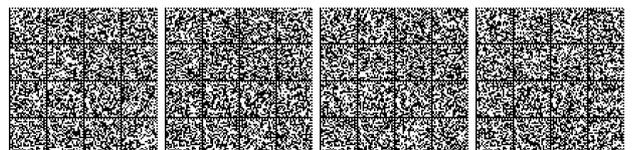
L'indizione di una gara a doppio oggetto per l'alienazione della quota societaria e la contestuale concessione del servizio farmaceutico comunale alla società Farmacie di Ferentino per la durata di 5 anni sarebbe illegittima, per sottrazione al socio privato del diritto di gestire il servizio farmaceutico comunale in conformità allo statuto della società.

L'autorizzazione all'apertura di una farmacia non dovrebbe prevedere alcun limite temporale all'esercizio della relativa attività ed infatti lo statuto della società a responsabilità limitata «Farmacie di Ferentino», regolato dalle norme del Codice civile, prevede che la durata della società sia fissata fino al 31 dicembre 2104. Di conseguenza, l'art. 1, comma 568-bis della legge numero 147 del 2013, che prevede l'assegnazione del servizio in concessione per la durata di 5 anni, sarebbe inapplicabile alle società miste costituite per la gestione del servizio farmaceutico.

La norma sarebbe stata dettata per fattispecie del tutto diverse, in relazione a servizi destinati ad essere svolti in un arco temporale limitato. Ad avviso della ricorrente, il Comune, qualora avesse voluto dismettere la partecipazione detenuta nella società, avrebbe dovuto indire una gara al solo fine dell'alienazione definitiva della propria quota, consentendo al socio di minoranza di esercitare il diritto di prelazione e continuare, a tempo indeterminato, la gestione della farmacia.

Il fatto che la ricorrente sia divenuta socia dell'impresa che gestisce la farmacia comunale rinunciando al proprio rapporto di lavoro dipendente e mediante il conferimento di una somma di circa EUR 700.000 dimostrerebbe che la delibera comunale impugnata è in contrasto con i principi costituzionali di tutela del lavoro, del risparmio, degli investimenti e della libera iniziativa economica oltre che della proprietà privata. Risulterebbe evidente, infatti, la gravissima perdita economica derivante alla interessata dalla deliberata concessione della gestione del servizio farmaceutico per un periodo limitato a soli 5 anni, sproporzionato rispetto al valore della partecipazione a carico del socio privato.

Il Comune di Ferentino si costituisce in giudizio per resistere al ricorso ed eccepisce la grave situazione di crisi finanziaria, con continue perdite di esercizio, registrata nei bilanci societari dal 2009 al 2013; pertanto, con la delibera impugnata numero 44 del 19 dicembre 2014, si decideva di dare applicazione all'art. 1, comma 568-bis, della legge 27 dicembre 2013 numero 147; in particolare, veniva disposta l'alienazione della quota di partecipazione detenuta dall'ente territoriale nella società previa approvazione della copertura della perdita relativa al bilancio d'esercizio 2013 della società a responsabilità limitata «Farmacie di Ferentino», pari ad € 306.425, mediante azzeramento del capitale sociale e attraverso il versamento di € 306.425 da suddividere in quota parte tra i soci; veniva approvata, altresì, la ricostituzione del capitale sociale minimo dell'importo di € 10.000, veniva riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio connesso all'azione di copertura della perdita della società e veniva individuato, quale modello di gestione ottimale delle farmacie comunali, l'affidamento in concessione del servizio, ai sensi dell'art. 30 del decreto legislativo



numero 163 del 2006, a favore della società a responsabilità limitata «Farmacie di Ferentino», con la cessione della partecipazione detenuta dal Comune a soggetti privati; la durata della concessione, conformemente a quanto stabilito dalla legge, è prevista per 5 anni, tacitamente rinnovabili per ulteriori 5, salvo l'accertamento da parte dell'ente di contrarie ragioni di pubblica utilità; al socio privato, in riferimento alla dismissione da parte del Comune della propria quota di partecipazione, è riconosciuto il diritto di prelazione, come stabilito dalla legge nonché dall'art. 9 dello statuto societario, diritto che consiste nella facoltà di acquisire la partecipazione dell'ente alle medesime condizioni offerte da colui che sarà risultato il miglior offerente nell'ambito della procedura ad evidenza pubblica a doppio oggetto. Le differenti previsioni sull'esercizio del diritto di prelazione da parte del socio privato, contenute nell'art. 9 dello statuto societario, venivano dichiarate inapplicabili in quanto incompatibili con i principi dell'evidenza pubblica.

Successivamente, il Comune curava la redazione di una perizia di stima asseverata per determinare il valore della quota di partecipazione da esso detenuta al fine dell'indizione della gara a doppio oggetto. Emergeva un valore negativo di patrimonio societario netto rettificato pari ad € -936.514, per cui il Comune valutava in euro 10.000 il valore della quota di partecipazione societaria da dismettere, determinando in € 75.500 il canone annuo di concessione. Il Comune acquisiva anche il parere favorevole alla procedura di alienazione espresso dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Pertanto, con deliberazione della giunta comunale numero 119 del 3 novembre 2016, veniva deliberato di procedere alla alienazione della quota di partecipazione detenuta dal Comune nella società «Farmacie di Ferentino», pari al 51% del capitale con contestuale concessione del servizio delle farmacie comunali alla medesima società per la durata di 5 anni, tacitamente rinnovabile per ulteriori 5 anni, incaricando il dirigente dell'area comunale economico finanziaria del compimento di tutti gli adempimenti necessari.

Il Comune, quindi, eccepisce l'infondatezza di tutte le censure mosse al provvedimento impugnato che sarebbe conforme alle previsioni di legge e adottato in esito a una approfondita istruttoria, nel legittimo esercizio della discrezionalità amministrativa. Anche il Comune richiama giurisprudenza amministrativa a conforto della tesi difensiva (Consiglio di Stato, sentenza numero 5587 del 2014).

La deliberazione numero 119 del 2016 è impugnata con ricorso per motivi aggiunti dalla ricorrente, per illegittimità derivata dagli stessi vizi che invaliderebbero la precedente deliberazione numero 44 del 2014, impugnata con il ricorso introduttivo.

Il Comune di Ferentino si costituisce anche in relazione ai motivi aggiunti, richiamando l'orientamento giurisprudenziale, già espresso dal Consiglio di Stato con sentenza numero 5587 del 2014 e condiviso dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici con la deliberazione numero 15 del 23 aprile 2014 per il quale l'affidamento in concessione a terzi della gestione delle farmacie comunali attraverso procedure di evidenza pubblica costituirebbe la modalità ordinaria per la scelta di un soggetto diverso dalla stessa amministrazione che intenda svolgere il servizio pubblico.

La legittimità della procedura sarebbe confermata anche alla luce della recente entrata in vigore del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, numero 175 che, all'art. 20, comma 6, conferma la disposizione sulla dismissione delle partecipazioni societarie.

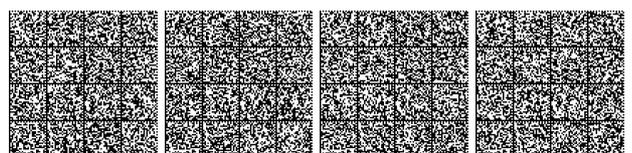
All'udienza pubblica del 15 febbraio 2017 il ricorso è trattato e posto in decisione.

DIRITTO

Con il provvedimento impugnato, il Comune resistente ha individuato, quale modello di gestione ottimale delle farmacie comunali, l'affidamento in concessione, ai sensi dell'art. 30 del decreto legislativo numero 163 del 2006, stabilendo, di conseguenza, la cessione della partecipazione detenuta dall'amministrazione comunale nell'ambito della società «Farmacie di Ferentino», attuale gestore della farmacia comunale.

Detta società era stata costituita ai sensi dell'art. 9 della legge numero 475 del 1968, come modificato dall'art. 10 della legge numero 362 del 1991, che consente la gestione delle farmacie comunali a mezzo di società di capitali costituite tra il Comune e i farmacisti che, al momento della costituzione della società, prestino servizio presso tali farmacie, i quali, all'atto della costituzione della società, cessano dal rapporto di lavoro dipendente con il Comune.

In applicazione di tale norma era stata, quindi, costituita una società a responsabilità limitata, conferendo al capitale della stessa attività e beni, con cessione del 49% del capitale sociale alla dottoressa Donatella Casini, attuale ricorrente, nella qualità di farmacista dipendente, con contestuale cessazione dal rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato quale farmacista.



La società risultava, di conseguenza, partecipata per il 51% dal Comune di Ferentino e per il 49% dalla dottoressa Casini la quale, oltre a rinunciare, conformemente alle previsioni di legge, al rapporto di lavoro, versava una somma pari a circa € 700.000 per l'acquisizione della partecipazione sociale.

In ragione delle difficoltà economiche caratterizzanti la gestione della farmacia, il Comune di Ferentino ha, dunque, con la gravata delibera, deciso di avviare una procedura ad evidenza pubblica a doppio oggetto, per l'individuazione del soggetto privato cui trasferire la titolarità della quota di partecipazione, pari al 51%, attualmente detenuta nella società mista, con il contestuale affidamento in concessione della farmacia comunale per la durata di 5 anni, tacitamente rinnovabili per altri 5.

L'art. 30 del codice dei contratti pubblici, oramai abrogato, disciplinava la concessione di servizi pubblici, oggi regolata dal decreto legislativo n. 50 del 2016.

La particolare modalità di passaggio dalla gestione diretta della farmacia, mediante società mista pubblico-privata, alla concessione di servizio pubblico con contestuale privatizzazione della società mista, è prevista dalla legge n. 147 del 2013, all'art. 1, comma 568-bis, comma inserito dall'art. 2, comma 1, lett. a-bis), del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 maggio 2014, n. 68 e in vigore dal 20 giugno 2015.

La legge così dispone, al comma 568-bis: «Le pubbliche amministrazioni locali indicate nell'elenco di cui all'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, e le società da esse controllate direttamente o indirettamente possono procedere:

- a) allo scioglimento della società, consorzio o azienda speciale controllata direttamente o indirettamente;
- b) all'alienazione, a condizione che questa avvenga con procedura a evidenza pubblica deliberata non oltre dodici mesi ovvero sia in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione, delle partecipazioni detenute alla data di entrata in vigore della presente disposizione e alla contestuale assegnazione del servizio per cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2014. In caso di società mista, al socio privato detentore di una quota di almeno il 30 per cento alla data di entrata in vigore della presente disposizione deve essere riconosciuto il diritto di prelazione. Ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive, le plusvalenze non concorrono alla formazione del reddito e del valore della produzione netta e le minusvalenze sono deducibili nell'esercizio in cui sono realizzate e nei quattro successivi.»

Con il primo motivo, la ricorrente deduce la inapplicabilità del modello della concessione a terzi, ai sensi dell'art. 30 del decreto legislativo n. 163 del 2006, per la gestione del servizio farmaceutico comunale. Ad avviso della ricorrente, la legge numero 475 del 1968, all'art. 9, comma 1, consentirebbe la gestione delle farmacie comunali esclusivamente nelle modalità, da intendersi tassative, ivi indicate, e cioè in economia, a mezzo di azienda speciale, mediante consorzi tra Comuni oppure con la costituzione di società di capitali miste tra il Comune e i farmacisti già in servizio presso le farmacie di cui il Comune abbia la titolarità, non potendo, asseritamente, procedersi alla separazione tra la titolarità e la gestione del servizio farmaceutico comunale, obiettivo invece espressamente perseguito con la gravata delibera.

Il motivo è infondato.

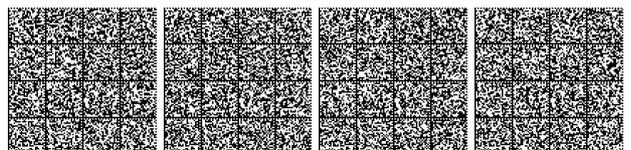
L'indirizzo giurisprudenziale richiamato dalla ricorrente a sostegno della sua tesi, espresso dal TAR Piemonte con sentenza numero 767 del 2013, è stato superato dal prevalente orientamento della giurisprudenza che ha ritenuto non tassative le modalità di gestione delle farmacie comunali indicate dall'art. 9 della legge numero 475 del 1968.

Il Consiglio di Stato, in particolare, con la sentenza numero 5587 del 2014, ha ritenuto che non possa oramai più essere escluso l'affidamento in concessione a terzi della gestione delle farmacie comunali, attraverso procedure di evidenza pubblica.

A tale conclusione si è giunti in esito all'esame della generale estensione del modello delle società partecipate nel settore dei servizi pubblici locali e in base alla considerazione che i comuni possono non solo decidere di non svolgere la funzione di farmacista, ma anche optare per lo svolgimento di una modalità di gestione diversa rispetto a quelle originariamente previste dall'art. 9 della legge 475 del 1968. Tali modalità diverse si caratterizzano, appunto, per la scissione tra la titolarità della farmacia e la sua gestione per cui, qualora un Comune ritenga di non dover utilizzare per la gestione di una farmacia comunale i sistemi di gestione diretta disciplinati all'art. 9 della legge numero 475 del 1968, può utilizzare certamente modalità diverse di gestione anche non dirette, purché l'esercizio della farmacia avvenga nel rispetto delle regole e dei vincoli imposti a tutela dell'interesse pubblico.

Condivisibilmente, dunque, la giurisprudenza prevalente ritiene che l'affidamento in concessione a terzi, attraverso gare ad evidenza pubblica, costituisca la modalità ordinaria per la scelta di un soggetto diverso dalla stessa amministrazione che intenda svolgere un servizio pubblico.

L'affidamento in concessione a terzi del servizio farmaceutico è stato ritenuto, inoltre, coerente con i principi comunitari per cui, quando un soggetto pubblico non provvede in proprio alla gestione di un servizio pubblico, è tenuto comunque a rispettare le disposizioni e i principi contenuti nel Trattato dell'Unione europea e in particolare i principi



di non discriminazione, di parità di trattamento e di trasparenza, con il conseguente obbligo di attuare procedure concorsuali che assicurino, nel caso di ricorso al mercato, affidamenti nel rispetto del canone di imparzialità.

Tale orientamento risulta oramai consolidato, essendo stato confermato dalla più recente giurisprudenza anche di primo grado (TAR Veneto, sezione I, 20 marzo 2014, n. 358; Tar Piemonte, sezione II, 29 gennaio 2016, numero 134; TAR Brescia, sezione II, 1° marzo 2016, numero 309) e a esso il Collegio ritiene giusto allinearsi.

Nella fattispecie, inoltre, la scelta del Comune di procedere alla dismissione della propria partecipazione nella società farmaceutica e alla contestuale concessione del servizio risulta ampiamente motivata, con riferimento alla gestione in perdita della farmacia comunale, oltre che adottata in esito a un'ampia e approfondita istruttoria condotta mediante l'acquisizione di pareri redatti da esperti e società specializzate nel settore.

Con il 2° motivo, la ricorrente deduce la illegittimità del provvedimento impugnato per violazione del principio di tutela del legittimo affidamento e dei principi costituzionali applicabili alla fattispecie.

Ad avviso della ricorrente, la gara a doppio oggetto per l'alienazione della quota societaria e la contestuale concessione del servizio farmaceutico, con diritto di prelazione a favore del socio privato, sarebbe in contrasto con i principi costituzionali di tutela del lavoro, del risparmio, degli investimenti e della libera iniziativa economica, cagionando un gravissimo danno patrimoniale alla ricorrente che, avendo costituito la società mediante il conferimento di un capitale pari a circa € 700.000 nella prospettiva di poter gestire il servizio a tempo indeterminato, e comunque per la durata della società fissata fino al 2104, vedrebbe il suo investimento pregiudicato dalla durata estremamente limitata della concessione, fissata in soli 5 anni, eventualmente prorogabili per altri 5.

A giudizio del Collegio, la questione di legittimità costituzionale della norma applicabile alla fattispecie è rilevante e non manifestamente infondata.

La rilevanza della questione discende dalla necessità, per risolvere la controversia, di interpretare l'art. 1, comma 568-*bis*, della legge numero 147 del 2013 che consente all'amministrazione comunale la dismissione della quota societaria mediante procedura ad evidenza pubblica con la contestuale concessione del servizio, per un tempo limitato, alla società destinata ad essere completamente privatizzata.

Il provvedimento impugnato è strettamente conforme alla disposizione legislativa richiamata, che consente il ricorso a tale modello di affidamento del servizio, per cui il giudizio su di esso dipende necessariamente dalla valutazione di legittimità costituzionale della norma recata dalla legge.

Al riguardo, il Collegio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 568-*bis*, della legge numero 147 del 2013, per contrasto con l'art. 41 della Costituzione che riconosce la libertà dell'iniziativa economica privata e con l'art. 47 della Costituzione per cui la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme.

I dubbi di legittimità costituzionale derivano dalle seguenti considerazioni.

La norma applicata dall'Amministrazione è indubbiamente ispirata alla condivisibile finalità del perseguimento dell'interesse pubblico, con la massima intensità possibile.

Essa consente alle pubbliche amministrazioni di uscire dalle società controllate, ossia di liberarsi dalle partecipazioni non strategiche, cedendo le quote possedute mediante procedure ad evidenza pubblica negli intervalli temporali previsti dai commi 568-*bis* e 569 dell'art. 1 legge n. 147 del 2013.

Sulla materia è successivamente intervenuto l'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge stabilità 2015), che ha ribadito la perdurante operatività delle norme che consentono l'eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato.

Il problema che si pone all'interprete della norma è se il Legislatore, nel prefigurare le suddette modalità di perseguimento dell'interesse pubblico, non abbia irragionevolmente compromesso l'affidamento e l'interesse del privato che, prima dell'entrata in vigore della norma, abbia aderito al progetto di partenariato pubblico-privato per la gestione del servizio pubblico.

Nella fattispecie, si tratta di una farmacista, già dipendente comunale, che ha rinunciato al rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione e ha sostenuto un considerevole sacrificio economico per costituire la società mista con l'amministrazione comunale per la gestione del servizio farmaceutico.

Più in generale, può trattarsi di qualsiasi socio privato che abbia aderito alla proposta di gestione mista pubblico-privata, avanzata dalla pubblica amministrazione in una prospettiva di ampio respiro e lungo periodo, tale da giustificare un importante investimento finanziario.

La posizione del socio privato, che ha operato importanti scelte - quale quella, nel caso in esame, di rinunciare ad un rapporto di pubblico impiego e di versare una ingente somma di denaro, maturando un affidamento su un assetto di



interessi destinato a valere per un lungo periodo - appare invero ingiustamente sacrificata dalla previsione legislativa che consente di porre nel nulla l'affidamento riposto dal socio privato nella durata del rapporto sociale.

Una norma, quale il citato comma 568-*bis*, che pur riconoscendo al socio privato il diritto di prelazione sulla quota di partecipazione societaria dismessa dall'amministrazione pubblica e pur trasferendo alla società risultante dalla procedura di privatizzazione la gestione del servizio in modalità concessoria, limita la durata della concessione a soli 5 anni, eventualmente prorogabili per altri 5 ricorrendone i presupposti di pubblico interesse, sembra incidere in modo irragionevole sul legittimo affidamento nella certezza dei rapporti e nella sicurezza giuridica che costituisce l'elemento fondamentale dello Stato di diritto e la cornice indispensabile entro la quale può essere esercitata l'iniziativa economica privata. Inoltre, non tenendo conto della consistenza del sacrificio economico sostenuto dal socio privato, la legge sembra venir meno anche alla finalità di tutela del risparmio, in tutte le sue forme, imposta dalla Carta costituzionale, intervenendo d'autorità, in senso riduttivo, sul valore dell'investimento sostenuto dal privato confidando sulla affidabilità del patto sociale sottoscritto con l'amministrazione comunale.

Il principio di diritto costituzionale della cui lesione dubita il Collegio appare, d'altra parte, recepito dal recente Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, decreto legislativo 19 agosto 2016, numero 175 che, all'art. 17, comma 3, nel disciplinare le società a partecipazione mista pubblico-privata, stabilisce che la durata della partecipazione privata nella società non possa essere superiore alla durata della concessione, così riconoscendo, implicitamente, che al privato non può essere imposto un impegno nella società partecipata per un periodo più lungo di quello per il quale a tale società viene concesso l'esercizio di un servizio pubblico.

La legge della cui costituzionalità si dubita, invece, sembra ignorare tale fondamentale correlazione, intervenendo in senso restrittivo e riduttivo sul periodo di svolgimento del servizio, limitato a 5 anni, eventualmente prorogabile, senza tener conto del fatto che, in casi come quello oggetto della controversia, era stata stabilita una durata della società mista quasi secolare, inducendo, di conseguenza, il socio privato a commisurare il proprio impegno economico e lavorativo ad una prospettiva di lungo periodo inopinatamente venuta meno.

Lo scrutinio di illegittimità costituzionale della norma, secondo questo giudice remittente, deve essere dunque effettuato con riferimento ai richiamati articoli della Costituzione, sotto il profilo della possibilità per il legislatore di introdurre - a fronte di una posizione del privato consolidatasi per effetto di una precisa norma primaria, che ha comportato anche a carico di tale soggetto un esborso non irrilevante di somme di denaro e la cessazione di un rapporto di impiego pubblico (ai sensi dell'art. 9 della legge n. 475 del 1968) - la possibilità per l'Amministrazione di recedere dal rapporto di affidamento della gestione della farmacia comunale previamente attuato attraverso la costituzione di una società con un socio privato, pregiudicando la posizione di quest'ultimo attraverso la previsione di una concessione per la durata di soli cinque anni, prorogabili per una volta, riconoscendo al privato unicamente la possibilità di esercitare il diritto di prelazione al prezzo del migliore offerente nella procedura ad evidenza pubblica a doppio oggetto, con conseguente necessità di un ulteriore esborso economico a fronte di una ridotta durata della concessione.

Il profilo di irragionevolezza della norma, laddove va ad incidere anche su società costituite ai sensi dell'art. 9 della legge n. 475 del 1968, va valutato anche in relazione alla possibilità alternativa, non prevista dal Legislatore, di consentire - al fine di assicurare comunque il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato - la sola dismissione delle quote societarie comunali, senza incidere sul rapporto già in essere, operando una mera successione nella titolarità di tali quote secondo procedure ad evidenza pubblica mantenendo inalterato il precedente assetto, in luogo della gara a doppio oggetto con previsione di una durata della concessione di soli cinque anni e il riconoscimento al socio privato unicamente della possibilità di esercitare il diritto di prelazione, così da pregiudicarne la posizione di socio in una società, precedentemente costituita ai sensi del citato art. 9 della legge n. 475 del 1968, svuotando di contenuto l'oggetto della società stessa, costituito dalla gestione della farmacia comunale, destinata in origine ad una durata maggiore tale da giustificare l'investimento economico del socio privato e la rinuncia dello stesso alla titolarità di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Al riguardo, non ignora il Collegio che il principio di irretroattività della legge, sancito dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, ha ricevuto «copertura» dalla Costituzione solo con riferimento alle leggi penali.

Tuttavia, la stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale ha insegnato come la (pur possibile) retroattività (ovvero applicazione *ex novo* di una normativa sopravvenuta a situazioni preesistenti e diversamente regolate) incontri un limite nei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, stigmatizzandosi norme di legge che incidono in modo irragionevole sul legittimo affidamento nella certezza dei rapporti giuridici, che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto (Corte Cost., 11 giugno 2010 n. 209).

Al riguardo, occorre ricordare come la Consulta (sentenza n. 124 del 2010) abbia statuito che un intervento legislativo diretto a regolare situazioni pregresse è legittimo a condizione che vengano rispettati i canoni costituzionali di



ragionevolezza e i principi generali di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche laddove vi sia una situazione giuridica consolidata in capo al richiedente, come avviene nella fattispecie in esame.

A ciò occorre aggiungere, nel caso di specie, che l'incidenza sulla posizione del socio privato interviene sacrificando una posizione per il conseguimento della quale lo stesso ha esercitato una facoltà a titolo oneroso, senza che la nuova disciplina preveda una qualche norma transitoria o derogatoria per situazioni specifiche, quale quella in esame, o un qualche indennizzo per il sacrificio successivamente imposto attraverso il ricorso al modello della concessione ai sensi dell'art. 30 del decreto legislativo n. 163 del 2006 mediante gara a doppio oggetto.

Deve, inoltre, considerarsi che la norma sospettata di illegittimità costituzionale consente la modifica unilaterale - attraverso la dismissione delle quote societarie detenute dall'Amministrazione Comunale e l'affidamento in concessione del servizio farmaceutico alla società derivante dalla conseguente modifica soggettiva nella titolarità delle quote - dell'oggetto sociale della società precedentemente costituita ai sensi dell'art. 9 della legge n. 475 del 1968 ponendo il socio privato in una posizione di mera soggezione rispetto a tale scelta, laddove sarebbe più rispondente ai principi di correttezza e di tutela dell'affidamento nell'assetto di interessi attuato in applicazione di una norma primaria consentire alle Amministrazioni comunali unicamente lo scioglimento della società controllata - facoltà prevista dalla lettera *a*) del comma 568-bis della legge n. 147 del 2013 - con ogni conseguenza ai fini della liquidazione delle quote a ciascuno spettanti, ovvero la mera alienazione delle quote con procedura ad evidenza pubblica lasciando inalterato il precedente assetto di interessi, così attuando una mera successione nella titolarità delle quote societarie in quanto compatibile con i principi eurocomunitari.

Per tutte le ragioni esposte, questo Tribunale amministrativo regionale, accertata l'infondatezza del primo motivo di impugnazione, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 568-bis, della legge numero 147 del 2013, per violazione degli articoli 41 e 47 della Costituzione.

La rimessione degli atti alla Corte Costituzionale comporta la sospensione del processo in corso.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), non definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

Rigetta il primo motivo del ricorso introduttivo.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 568-bis, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014), comma inserito dall'art. 2, comma 1, lett. a-bis), del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 maggio 2014, n. 68 e in vigore dal 20 giugno 2015, per contrasto con gli articoli 41 e 47 della Costituzione.

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

Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente sentenza sia comunicata alle parti costituite, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 febbraio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Antonella Mangia, Consigliere

Antonio Andolfi, Primo Referendario, Estensore

Il Presidente: STANIZZI

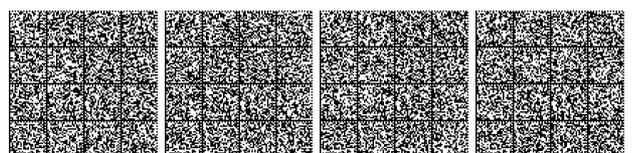
L'estensore: ANDOLFI

17C00148

ADELE VERDE, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2017-GUR-027) Roma, 2017 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 4,00

