

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 156° - Numero 17

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 29 aprile 2015

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, 1027 - 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. **66.** Sentenza 25 febbraio - 24 aprile 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Imposte sui redditi - Regime fiscale della produzione e cessione di energia elettrica da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche effettuata dagli imprenditori agricoli - Qualificazione come attività connessa a quella agricola e produttiva di reddito agrario.
- Legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), art. 1, comma 423, nel testo anteriore alle modifiche apportate dall'art. 22, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89; legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), art. 1, comma 1093.
- Pag. 1
- N. **67.** Sentenza 11 marzo - 24 aprile 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione dei trasferimenti di risorse finanziarie statali alle Province siciliane mediante rivalsa sul gettito dell'imposta sulle assicurazioni RCA riscosso in territorio regionale.
- Decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 maggio 2014, n. 68 - art. 10 e relativo Allegato 1, per la parte che riguarda le Province siciliane.
- Pag. 6
- N. **68.** Ordinanza 24 marzo - 24 aprile 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Disposizioni varie per la riduzione della spesa.
- Legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), art. 1, commi 138, 141, 142, 143, 145 e 146; 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 - art. 12.
- Pag. 11
- N. **69.** Ordinanza 15 - 24 aprile 2015
 Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.
Correzione di errori materiali contenuti nelle sentenze nn. 10, 11, 13, 14 e 15 del 2015, nonché nell'ordinanza n. 12 del 2015.
- Pag. 13

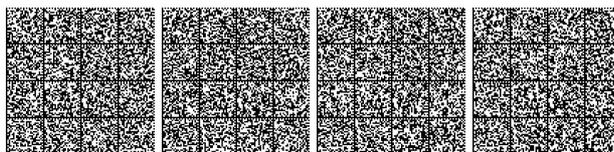


Azione Coesione), che non risultino ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014 - Previsione che tali risorse sono versate all'entrata del bilancio dello Stato e restano acquisite all'erario - Previsione che all'individuazione delle specifiche linee di intervento oggetto di riprogrammazione provvede il Gruppo di Azione Coesione entro sessanta giorni - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata decurtazione delle risorse del fondo di rotazione e conseguente mancanza di copertura per interventi strategici regionali già approvati nonché per gli impegni assunti nei mesi da ottobre a dicembre 2015 - Retroattiva imposizione di una sanzione cui le Amministrazioni interessate non sapevano di andare incontro - Violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della Pubblica Amministrazione - Incidenza sulla possibilità per quest'ultima di assicurare l'equilibrio dei bilanci - Limitazione delle potestà amministrative regionali previste dallo Statuto speciale - Lesione dei principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche - Omessa previsione di forme di coinvolgimento della Regione nella selezione degli interventi cui revocare il finanziamento - Conseguente violazione del principio leale collaborazione fra Stato e Regioni.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, commi 122, 123 e 124.
- Costituzione, artt. 3, 81, comma sesto, 97, commi primo e secondo, 119, commi primo e sesto, e 120; Statuto speciale della Regione Siciliana (r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455), artt. 14, lett. *d)*, *g)*, *m)*, *o)* e *r)*, 17, lett. *a)*, *d)*, *f)* e *h)*, e 20; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Previsione che le autonomie speciali assicurano, per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018, un contributo aggiuntivo alla finanza pubblica, in termini di indebitamento netto e in termini di saldo netto da finanziare - Previsione che le Regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Sicilia assicurano tale contributo nell'ambito dell'applicazione dell'art. 1, comma 454, della legge di stabilità 2013 (concernente la disciplina del patto di stabilità interno in termini di competenza eurocompatibile) - Previsione che il MEF, ove necessario, comunica alla Regione Siciliana l'obiettivo rideterminato in conseguenza di nuovi contributi alla finanza pubblica posti a carico delle autonomie speciali con legge statale - Previsione che, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, il concorso complessivo stabilito per la Regione Siciliana e per le Regioni Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Valle d'Aosta è assicurato, in termini di saldo netto da finanziare, mediante accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Previsione che permangono anche per il 2018 la riduzione del complesso delle spese finali di cui all'art. 1, comma 454, della legge di stabilità 2013 nonché il concorso alla finanza pubblica disposto dall'art. 1, comma 526, della legge di stabilità 2014 - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciato aggravio dell'onere finanziario della ricorrente mediante un meccanismo ad essa inapplicabile (quote di compartecipazione ai tributi erariali) e in assenza dei presupposti previsti dalle norme di attuazione statutaria - sottrazione unilaterale di gettito di spettanza regionale - Incidenza sul raggiungimento dell'equilibrio finanziario del bilancio regionale - Compromissione dello svolgimento delle funzioni e dei compiti istituzionali della Regione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, commi 400, 401, 403, 405 (modificativo dell'art. 42, comma 5, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), 415 (modificativo dell'art. 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228) e 416 (modificativo dell'art. 1, comma 526, della legge 27 dicembre 2013, n. 147).
- Costituzione, artt. 81, comma sesto, 97, primo comma, e 119, commi primo e sesto; Statuto speciale della Regione Siciliana (r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455), artt. 36 e 43; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2, primo comma.



Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Previsione che le Province e le Città metropolitane concorrono al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione triennale della spesa corrente (1.000 milioni di euro per il 2015, 2.000 milioni di euro per il 2016 e 3.000 milioni di euro a decorrere dal 2017) - Previsione che ciascuna di esse versa ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato un ammontare di risorse pari ai predetti risparmi di spesa, ad eccezione delle Province in dissesto alla data del 15 ottobre 2014 - Previsione che l'ammontare della riduzione di spesa corrente che ciascun ente deve conseguire e del corrispondente versamento è stabilito con decreto di natura non regolamentare del Ministero dell'interno, di concerto con il MEF, da emanare entro il 15 febbraio 2015 - Previsione che, in caso di mancato versamento del contributo entro il 31 maggio di ciascun anno, l'Agenzia delle entrate provvede al recupero delle somme, a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore (RCA), all'atto del riversamento del relativo gettito alle Province e Città metropolitane interessate - Ricorso della Regione Siciliana - Impugnazione proposta in via cautelativa, per l'ipotesi che la suddetta normativa sia applicabile alla ricorrente - Denunciata lesione dell'autonomia amministrativa e finanziaria degli enti locali di area vasta - Violazione della competenza legislativa e dell'autonomia organizzativa della Regione Siciliana in materia di enti locali e relative circoscrizioni - Incidenza sull'autonomia amministrativa e finanziaria degli enti locali e liberi Consorzi siciliani nonché, indirettamente, su quella della Regione - Limitazione della disponibilità di risorse per finanziare integralmente le funzioni pubbliche ad essi attribuite - sottrazione di gettito spettante alla Regione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, commi 418 e 419.
- Costituzione, art. 119, commi primo e quarto; Statuto speciale della Regione Siciliana (r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455), artt. 14, lett. o), e 15.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Previsione che, in caso di mancato versamento entro il 31 maggio di ciascun anno del contributo delle Province e Città metropolitane al contenimento della spesa pubblica, l'Agenzia delle entrate provvede al recupero delle somme, a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore (RCA), all'atto del riversamento del relativo gettito alle Province e Città metropolitane interessate - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata sottrazione indiretta del gettito di entrate tributarie ad essa spettanti in quanto riscosse nel suo territorio - Contrasto con lo Statuto speciale e con le norme di attuazione in materia finanziaria - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 97 del 2013.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 419.
- Statuto speciale della Regione Siciliana (r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455), art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2, primo comma.

Pag. 22

- N. 42. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 marzo 2015 (della Regione Veneto).

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Province e Città metropolitane - Previsto concorso al contenimento della spesa pubblica mediante riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e 3.000 milioni di euro per l'anno 2017 - Conseguente ripartizione delle predette riduzioni di spesa nella misura del 90 per cento per gli enti appartenenti alle Regioni a statuto ordinario e del restante 10 per cento per gli enti della Regione Siciliana e della Regione Sardegna - Previsto obbligo di inserimento da parte di ciascuna Provincia e Città metropolitana in apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato di un ammontare di risorse pari ai predetti risparmi di spesa - Prevista esclusione dell'obbligo di versamento per le Province in dissesto alla data del 15 ottobre 2014 - Previsione che con decreto del Ministro dell'interno, da emanare entro il 31 marzo 2015, con il supporto tecnico della Società per gli studi di settore - SOSE S.p.a., sentita la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, è stabilito l'ammontare



della riduzione della spesa corrente che ciascun ente deve conseguire e del corrispondente versamento, tenendo conto anche della differenza tra spesa storica e fabbisogni standard - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza ed ingiustificato uguale trattamento delle Province e delle Città metropolitane, senza considerare la relativa situazione organizzativa e il rapporto tra popolazione e numero dei dipendenti - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione dell'autonomia costituzionale delle Province e delle Città metropolitane - Lesione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Lesione della sfera di competenza legislativa concorrente e residuale regionale - Violazione del principio di leale collaborazione.

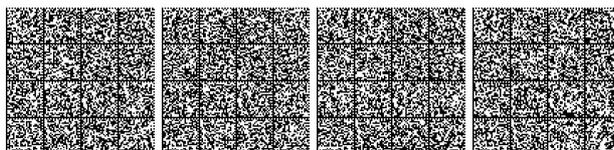
- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 418.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, commi terzo e quarto, 118, 119, commi primo, secondo e quarto, e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Province e Città metropolitane - Previsione che, in caso di mancato versamento del contributo di cui al comma 418 entro il 31 maggio di ciascun anno, sulla base dei dati comunicati dal Ministero dell'interno, l'Agenzia delle entrate provvede al recupero delle predette somme nei confronti delle Province e delle Città metropolitane interessate, a valere sui versamenti dell'importo sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, di cui all'art. 60 del d.lgs. n. 446/1997, e successive modificazioni, riscossa tramite modello F24, all'atto del riversamento del relativo gettito alle medesime Province e Città metropolitane - Previsione che, in caso di incapienza a valere sui versamenti dell'imposta di cui sopra, il recupero è effettuato a valere sui versamenti dell'imposta provinciale di trascrizione, con modalità definite con decreto dal Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza ed ingiustificato uguale trattamento delle Province e delle Città metropolitane, senza considerare la relativa situazione organizzativa e il rapporto tra popolazione e numero dei dipendenti - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione dell'autonomia costituzionale delle Province e delle Città metropolitane - Lesione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Lesione della sfera di competenza legislativa concorrente e residuale regionale - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 419.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, commi terzo e quarto, 118, 119, commi primo, secondo e quarto, e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Riduzione della dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di stabilità 2015, in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, ridotta del 30% per le Città metropolitane, del 50% per le Province, del 30% per le Province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri di cui all'art. 1, comma 3, secondo periodo, della legge n. 56 del 2014 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di tutela del lavoro - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione dell'autonomia costituzionale delle Province e delle Città metropolitane - Lesione della sfera di competenza legislativa concorrente e residuale regionale - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 421.
- Costituzione, artt. 3, 35, 97, 114, 117, commi terzo e quarto, 118, 119, commi primo, secondo e quarto, e 120.



Comuni, Province e Città metropolitane - Legge di stabilità 2015 - Individuazione del personale che rimane assegnato alle Province e alle Città metropolitane e di quello destinato alle procedure di mobilità, da effettuarsi entro novanta giorni 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 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di tutela del lavoro - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione dell'autonomia costituzionale delle Province e delle Città metropolitane - Lesione della sfera di competenza legislativa concorrente e residuale regionale - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 422.
- Costituzione, artt. 3, 35, 97, 114, 117, commi terzo e quarto, 118, 119, commi primo, secondo e quarto, e 120.

Comuni, Province e città metropolitane - Legge di stabilità 2015 - Determinazione, con il supporto delle società in house delle amministrazioni centrali competenti, di piani di riassetto organizzativo, economico, finanziario e patrimoniale delle Città metropolitane e delle Province delle Regioni a statuto ordinario, nel contesto delle procedure e degli osservatori di cui all'accordo in sede di Conferenza unificata previsto dall'art. 1, comma 91, della legge n. 56 del 2014 - Definizione, in tale contesto, delle procedure di mobilità del personale interessato e fissazione dei relativi criteri mediante il decreto ministeriale di cui all'art. 30, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, da adottare entro sessanta giorni - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di tutela del lavoro - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione dell'autonomia costituzionale delle Province e delle Città metropolitane - Lesione della sfera di competenza legislativa concorrente e residuale regionale - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 423.
- Costituzione, artt. 3, 35, 97, 114, 117, commi terzo e quarto, 118, 119, commi primo, secondo e quarto, e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Obbligo per le Regioni e gli enti locali di destinare negli anni 2015 e 2016 le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità - Obbligo di destinare, altresì, 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 - Previsione che, nonostante i detti obblighi, restano fermi i vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente, e che le assunzioni effettuate in violazione di tale normativa sono nulle - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di tutela del lavoro - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione dell'autonomia costituzionale delle Province e delle Città metropolitane - Lesione della sfera di competenza legislativa concorrente e residuale regionale - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 424.
- Costituzione, artt. 3, 35, 97, 114, 117, commi terzo e quarto, 118, 119, commi primo, secondo e quarto, e 120.



Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Impiego pubblico - Previsione che la Presidenza del Consiglio - Dipartimento della funzione pubblica avvia presso le Amministrazioni dello Stato, le Agenzie, le Università, gli enti pubblici non economici, ivi compresi quelli di cui all'art. 70, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001, con esclusione del personale amministrativo dei comparti sicurezza, difesa e corpo nazionale dei VV. FF., del comparto scuola, AFAM ed enti di ricerca, una ricognizione dei posti da destinarsi alla ricollocazione del personale di cui al comma 422 del presente articolo interessato ai processi di mobilità - Previsione che le amministrazioni sopra menzionate comunicano un numero di posti, corrispondente, sul piano finanziario, alla disponibilità delle risorse destinate, per gli anni 2015 e 2016, alle assunzioni di personale a tempo indeterminato, al netto di quelle finalizzate all'assunzione dei vincitori di concorsi pubblici collocati nelle graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della legge censurata - Previsione che il Dipartimento della funzione pubblica rende noto l'elenco dei posti comunicati nel proprio sito istituzionale - Previsione che le procedure di mobilità predette si svolgono secondo le modalità e le priorità di cui al comma 423, procedendo in via prioritaria alla ricollocazione presso gli uffici giudiziari e facendo in tal caso ricorso al fondo di cui all'art. 30, comma 2.3, del decreto legislativo n. 165 del 2001, prescindendo dall'acquisizione al medesimo fondo del 50 per cento del trattamento economico spettante al personale trasferito facente capo all'amministrazione cedente - Previsione che, nelle more del completamento del procedimento stesso, è fatto divieto alle Amministrazioni di effettuare assunzioni a tempo indeterminato e che le assunzioni effettuate in violazione a quanto disposto dalla norma censurata sono nulle - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di tutela del lavoro - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione dell'autonomia costituzionale delle Province e delle Città metropolitane - Lesione della sfera di competenza legislativa concorrente e residuale regionale - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 425.
- Costituzione, artt. 3, 35, 97, 114, 117, commi terzo e quarto, 118, 119, commi primo, secondo e quarto, e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Impiego pubblico - Previsione che il termine del 31 dicembre 2016, per le finalità volte al superamento del precariato, è prorogato al 31 dicembre 2018, con possibilità di utilizzo delle risorse per le assunzioni e delle graduatorie che derivano dalle procedure speciali - Previsione, fino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione, ai sensi dell'art. 1, comma 529, della legge n. 147 del 2013, che le Regioni possono procedere alla proroga dei contratti a tempo determinato interessati alle procedure di cui al presente periodo, fermo restando il rispetto dei vincoli previsti dall'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, in ogni caso nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di tutela del lavoro - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione dell'autonomia costituzionale delle Province e delle Città metropolitane - Lesione della sfera di competenza legislativa concorrente e residuale regionale - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 426.
- Costituzione, artt. 3, 35, 97, 114, 117, commi terzo e quarto, 118, 119, commi primo, secondo e quarto, e 120.



Comuni, Province e Città metropolitane - Legge di stabilità 2015 - Norme riguardanti la dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province nelle Regioni a statuto ordinario - Previsione della possibilità per i Comuni di “delegare” o “affidare” funzioni amministrative alle Città metropolitane e alle Province, nonché della possibilità per le Regioni di “delegare” funzioni amministrative ai medesimi enti senza trasferirne la titolarità e assegnando il relativo personale a titolo di mero “avvalimento” - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di tutela del lavoro - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione dell’autonomia costituzionale delle Province e delle Città metropolitane - Lesione della sfera di competenza legislativa concorrente e residuale regionale - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 427.
- Costituzione, artt. 3, 35, 97, 114, 117, commi terzo e quarto, 118, 119, commi primo, secondo e quarto, e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Impiego pubblico - Previsione che al 31 dicembre 2016, nel caso in cui il personale interessato ai processi di mobilità di cui ai commi da 421 a 425, non sia completamente ricollocato, presso ogni ente di area vasta, ivi comprese le Città metropolitane, si procede, previo esame congiunto con le organizzazioni sindacali che deve concludersi entro trenta giorni dalla relativa comunicazione, a definire criteri e tempi di utilizzo di forme contrattuali a tempo parziale del personale non dirigenziale con maggiore anzianità contributiva - Previsione che, esclusivamente in caso di mancato completo assorbimento del personale in soprannumero e a conclusione del processo di mobilità tra gli enti di cui ai commi da 421 a 425, si applicano le disposizioni di cui all’art. 33, commi 7 e 8, del d.lgs. n. 165/2001 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di tutela del lavoro - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione dell’autonomia costituzionale delle Province e delle Città metropolitane - Lesione della sfera di competenza legislativa concorrente e residuale regionale - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 428.
- Costituzione, artt. 3, 35, 97, 114, 117, commi terzo e quarto, 118, 119, commi primo, secondo e quarto, e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Province e Città metropolitane - Contributo al contenimento della spesa pubblica mediante riduzione della spesa - Modificazioni all’art. 47 del d.l. n. 66/2014, convertito nella legge n. 89/2014 e successive modificazioni - Previsioni che al comma 1 le parole: «e 2017» sono sostituite, ovunque ricorrono, dalle seguenti: «2017 e 2018»; e che ai commi 2, 8 e 9, le parole: «al 2017» sono sostituite, ovunque ricorrono, dalle seguenti: «al 2018» - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza ed ingiustificato uguale trattamento delle Province e delle Città metropolitane, senza considerare la relativa situazione organizzativa e il rapporto tra popolazione e numero dei dipendenti - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione dell’autonomia costituzionale delle Province e delle Città metropolitane - Lesione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Lesione della sfera di competenza legislativa concorrente e residuale regionale - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 451.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, commi terzo e quarto, 118, 119, commi primo, secondo e quarto, e 120.



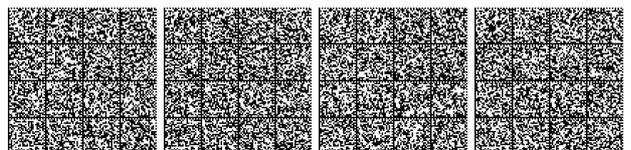
n. 2. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria l'8 aprile 2015 (della Regione Puglia)

Province, Comuni e Città metropolitane - Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie n. 1/2015, DAR Prot. 1856 del 29 gennaio 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. Art. 1, commi da 418 a 430, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità 2015)" - Previsione, riguardo al comma 421 dell'art. 1 della legge n. 190/2014, che il personale residuo in servizio presso le Province e le Città metropolitane è destinato allo svolgimento di specifiche funzioni fondamentali individuate dalla legge n. 56 del 2014 - Ricorso per conflitto di attribuzioni proposto dalla Regione Puglia - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa regionale in materia di organizzazione amministrativa degli enti locali - Lesione dell'autonomia comunale e provinciale - Violazione della sfera di competenza regionale in materia di organizzazione degli uffici regionali e degli enti locali - Lesione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Lesione del principio di corrispondenza tra funzioni di Province e Città metropolitane e risorse alle stesse assegnate - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato del potere di adottare le note concernenti il comma 421, dalle parole: «in relazione» alle parole: «area vasta» .

- Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie n. 1 del 29 gennaio 2015, note al comma 421 della legge n. 190/2014.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. p), terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, e 119, comma quarto.

Province, Comuni e Città metropolitane - Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie n. 1/2015, DAR Prot. 1856 del 29 gennaio 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. Art. 1, commi da 418 a 430, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità 2015)" - Elenchi del personale e procedure di mobilità in relazione alle funzioni - Previsione, con riferimento alla legge n. 56/2014, che qualora la Regione, sulla base del precedente assetto, avesse delegato alla Provincia l'esercizio di funzioni con connesso trasferimento di risorse finanziarie 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 le relative risorse corrispondenti all'ammontare dei precedenti trasferimenti - Ricorso per conflitto di attribuzioni proposto dalla Regione Puglia - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa regionale in materia di organizzazione amministrativa degli uffici regionali, nonché della potestà legislativa regionale residuale in materia di ordinamento degli enti locali - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione del principio di autonomia delle Province e delle Città metropolitane - Lesione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Lesione del principio di corrispondenza tra funzioni di Province e Città metropolitane e risorse alle stesse assegnate - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato del potere di adottare le note al comma 422 della legge n. 190/2014, dalle parole: «Qualora la Regione» alle parole: «precedenti trasferimenti».

- Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie n. 1 del 29 gennaio 2015, note al comma 422 della legge n. 190/2014.
- Costituzione, artt. 97, 114, comma secondo, 117, commi secondo, lett. p), terzo, quarto e sesto, e 118, commi primo e secondo.



Impiego pubblico - Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie n. 1/2015, DAR Prot. 1856 del 29 gennaio 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. Art. 1, commi da 418 a 430, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità 2015)” - Ambito soggettivo e disciplina del comma 424 della legge n. 190/2014 - Previsione dell’estensione della disciplina relativa anche agli enti dipendenti dalla Regione - Ricorso per conflitto di attribuzioni proposto dalla Regione Puglia – Lesione del principio di ragionevolezza - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione della sfera di competenza legislativa regionale in materia di organizzazione amministrativa degli enti locali - Violazione del principio di corrispondenza tra funzioni amministrative degli enti territoriali e delle risorse agli stessi assegnate - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato del potere di adottare le note al comma 424 dell’art. 1 della legge n. 190/2014, limitatamente alle parole: «nonchè enti da questa dipendenti».

- Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie n. 1 del 29 gennaio 2015, note al comma 424 della legge n. 190/2014.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 97, comma secondo, 117, commi secondo, lett. g) e p), e quarto, e 119, comma quarto.

Impiego pubblico - Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie n. 1/2015, DAR Prot. 1856 del 29 gennaio 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. Art. 1, commi da 418 a 430, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità 2015)” - Ambito soggettivo e disciplina del comma 424 - Previsione che la percentuale di *turn over* legata alla facoltà di assunzioni deve essere destinata, in via prioritaria, all’immissione dei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvata al 1° gennaio 2015 e che le risorse rimanenti devono essere destinate ai processi di mobilità del personale soprannumerario degli enti di area vasta - Ricorso per conflitto di attribuzioni proposto dalla Regione Puglia – Denunciata lesione del principio di ragionevolezza - Violazione della sfera di competenza legislativa regionale in materia di organizzazione degli uffici e degli enti da essa dipendenti - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione del principio di corrispondenza tra le funzioni degli enti territoriali e le risorse ad essi assegnate - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato di adottare le note al comma 424 della legge n. 190/2014 dalle parole: «la percentuale di *turn over*» fino alle parole: «area vasta».

- Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie n. 1 del 29 gennaio 2015, note al comma 424 della legge n. 190/2014.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 97, comma secondo, 117, commi secondo, lett. p), e quarto, e 119, comma quarto.



- N. **62.** Ordinanza del Tribunale di Sondrio del 23 gennaio 2015
Lavoro (Controversie in materia di) - Giudizio di opposizione all'ordinanza che accoglie o rigetta il licenziamento del lavoratore - Incompatibilità per il giudice persona fisica della fase sommaria a giudicare nel giudizio di opposizione - Mancata previsione - Violazione dei principi del giusto processo.
 - Legge 28 giugno 2012, n. 92, art. 1, comma 51.
 - Costituzione, art. 111, comma secondo.
Procedimento civile - Astensione e ricusazione del giudice - Astensione del giudice dell'opposizione al licenziamento del lavoratore che abbia già giudicato sul licenziamento stesso in fase di cognizione sommaria - Mancata previsione - Violazione dei principi del giusto processo.
 - Codice di procedura civile, art. 51, primo comma, n. 4.
 - Costituzione, art. 111, comma secondo. Pag. 53
- N. **63.** Ordinanza della Corte di cassazione del 15 gennaio 2015
Sanità pubblica - Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie - Composizione - Previsione che della stessa facciano parte due componenti designati dal Ministero della salute, un dirigente amministrativo del Ministero ed un dirigente di seconda fascia medico (o, a seconda dei casi, veterinario o farmacista) - Violazione dei principi di indipendenza, terzietà ed imparzialità dei giudici - Violazione dei principi del giusto processo - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.
 - Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233, art. 17.
 - Costituzione, artt. 108, comma secondo, 111 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 § 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Pag. 57
- N. **64.** Ordinanza della Corte dei conti del 18 febbraio 2015
Impiego pubblico - Trasferimento del personale ANAS, in servizio presso l'ufficio IVCA (Ispettorato Vigilanza Concessioni Autostradali), alla data del 31 maggio 2012, prima all'Agenzia per le Infrastrutture stradali e poi alla Struttura presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Violazione dei principi di uguaglianza, del concorso pubblico per l'accesso ai pubblici impieghi e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.
 - Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 36; decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2012, n. 14, art. 11; decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 12.
 - Costituzione, artt. 3, 51 e 97. Pag. 63
- N. **65.** Ordinanza della Corte dei conti del 16 febbraio 2015
Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale - Trattamenti corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatoria complessivamente superiore a quattordici volte il trattamento minimo INPS - Assoggettamento ad un contributo di solidarietà a decorrere dal 1° gennaio 2014 e per un periodo di tre anni - Violazione del principio di solidarietà sociale - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Violazione del principio di proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione (anche differita) - Lesione dei principi di capacità contributiva e di progressività.
 - Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 486.
 - Costituzione, artt. 2, 3, 36 e 53. Pag. 71



- N. 66. Ordinanza del Tribunale di Teramo del 15 dicembre 2014
Reati e pene - Reato di omesso versamento di ritenute certificate - Mancata previsione, con riferimento ai fatti commessi fino al 17 settembre 2011, di una soglia di punibilità di euro 103.291,38 - Disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per il reato di omesso versamento IVA, a seguito della sentenza n. 80 del 2014 della Corte costituzionale.
- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-*bis*, inserito dall'art. 1, comma 414, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.
 - Costituzione, art. 3..... Pag. 84
- N. 67. Ordinanza del Tribunale di Catania del 27 novembre 2014
Fallimento e procedure concorsuali - Fallimento delle società - Fallimento originariamente dichiarato nei confronti di una società di capitali (in specie, s.r.l.) - Possibilità di estensione alla società di fatto tra la stessa società di capitali ed altri soci di fatto (persone fisiche o società) - Esclusione - Disparità di trattamento rispetto alla ammissibilità (ex art. 147, primo comma, della legge fallimentare) del fallimento originario della società di fatto cui partecipino società di capitali nonché rispetto alla possibilità di estensione alla società di fatto del fallimento dell'imprenditore individuale - Ingiustificata compressione del diritto di difesa dei creditori della società di fatto non assoggettabile a fallimento in estensione.
- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, art. 147, comma quinto.
 - Costituzione, artt. 3, primo comma, e 24, primo comma. Pag. 87



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 66

Sentenza 25 febbraio - 24 aprile 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte sui redditi - Regime fiscale della produzione e cessione di energia elettrica da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche effettuata dagli imprenditori agricoli - Qualificazione come attività connessa a quella agricola e produttiva di reddito agrario.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), art. 1, comma 423, nel testo anteriore alle modifiche apportate dall'art. 22, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89; legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), art. 1, comma 1093.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

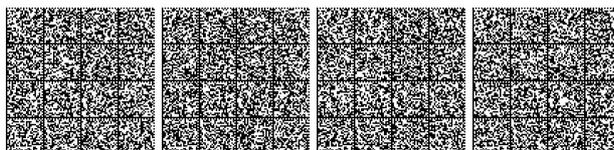
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 423, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), nel testo anteriore alle modifiche apportate dall'art. 22, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, e dell'art. 1, comma 1093, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), promossi dalla Commissione tributaria provinciale di Agrigento con due ordinanze del 7 luglio 2014, iscritte ai nn. 174 e 175 del registro ordinanze 2014 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 25 febbraio 2015 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.



Ritenuto in fatto

1.- Con due ordinanze del 7 luglio 2014, la Commissione tributaria provinciale di Agrigento ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 423, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), nel testo anteriore alle modifiche apportate dall'art. 22, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, e dell'art. 1, comma 1093, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), nelle parti in cui non stabiliscono alcun limite di natura qualitativa e/o quantitativa oltre il quale la produzione e la cessione di energia elettrica da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche effettuate dagli imprenditori agricoli cessa di essere attività connessa a quella agricola e diviene attività industriale che genera reddito di impresa soggetto a tassazione ordinaria.

Le disposizioni censurate violerebbero gli artt. 2, 3 e 53 della Costituzione in quanto determinerebbero un sistema di fiscalità di favore assolutamente irragionevole e privo di qualsiasi nesso con l'effettiva capacità contributiva, traucendosi nell'esonero dalla tassazione ordinaria dei ricavi derivanti dalla produzione di energia da fonti rinnovabili.

2.- La Commissione tributaria espone che la Società Agricola Solar Farm srl, destinataria di due avvisi di accertamento fondati su processi verbali di constatazione redatti dalla Guardia di finanza a seguito di attività di verifica presso l'azienda della ricorrente, esercitava l'attività di coltivazione di ortaggi in serre e l'attività di produzione di energia elettrica da fonte solare-fotovoltaica, cedendo l'energia prodotta al Gestore servizi energetici verso corrispettivo, e aveva presentato la dichiarazione dei redditi, optando per il regime impositivo di cui all'art. 32 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi - Testo post riforma 2004), secondo quanto disposto dall'art. 1, comma 1093, della legge n. 296 del 2006. A seguito di verifica da parte della Guardia di finanza, l'Agenzia delle entrate aveva emesso gli impugnati avvisi di accertamento, con i quali veniva disapplicato il regime di cui al citato art. 32. Nei ricorsi articolati dalla Società Agricola Solar Farm srl, veniva, tra l'altro, dedotta l'illegittimità degli atti impositivi per violazione di quest'ultima norma, dell'art. 1, comma 423, della legge n. 266 del 2005 e dell'art. 1, comma 1093, della legge n. 296 del 2006. La ricorrente, in particolare, deduceva che, in virtù del combinato disposto delle due disposizioni da ultimo richiamate, l'attività di produzione di energia elettrica mediante impianto fotovoltaico doveva considerarsi attività agricola connessa "senza alcuna eccezione e senza alcun limite", idonea a generare esclusivamente reddito agrario assoggettato al regime di cui all'art. 32 del d.P.R. n. 917 del 1986 (d'ora in avanti, «TUIR»).

L'Agenzia delle entrate contestava tale assunto, evidenziando che le richiamate disposizioni richiedono che l'attività di produzione e cessione di energia da fonti rinnovabili debba essere effettivamente connessa a quella agricola e non debba essere così ingente da modificare radicalmente la natura dell'attività esercitata, così da renderla non più agricola ma industriale. In particolare, nel caso specifico della Società Agricola Solar Farm srl, l'Agenzia delle entrate sottolineava che i ricavi provenienti dall'attività agricola erano stati pari a euro 1.162,50 per l'anno 2011 e a euro 250,50 per l'anno 2010, a fronte di corrispettivi per la cessione di energia elettrica ottenuta da impianto fotovoltaico pari a euro 3.286.574,00 per l'anno 2011 e a euro 1.780.190,00 per l'anno 2010. Alla luce di tali dati, l'Agenzia delle entrate sosteneva che per la società in esame l'attività agricola era da considerare assolutamente marginale, essendosi in presenza di un'attività industriale di produzione di energia elettrica.

L'Ufficio impositore aggiungeva che, secondo quanto previsto dalla circolare n. 32/E del 6 luglio 2009 dell'Agenzia delle entrate, la produzione di energia elettrica non sarebbe da considerare attività connessa a quella agricola se sono superati i 200 kw di potenza nominale complessiva. La ricorrente replicava che tale soglia e le ulteriori condizioni restrittive per l'accesso ai vantaggi fiscali sono contenute esclusivamente nelle circolari dell'Agenzia delle entrate.

2.1.- Tanto premesso, il giudice rimettente osserva che nell'art. 1, comma 423, della legge n. 266 del 2005, nel testo applicabile *ratione temporis*, e nell'art. 1, comma 1093, della legge n. 296 del 2006 non è previsto alcun limite oltre il quale la produzione e la cessione di energia elettrica da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche effettuate dagli imprenditori agricoli, incluse le società agricole, cessa di essere attività connessa a quella agricola (con conseguente regime fiscale di favore) e diviene attività industriale che genera reddito di impresa soggetto a tassazione ordinaria. Pertanto, sulla base di tali disposizioni il regime fiscale di favore per le imprese agricole dovrebbe applicarsi - come nella vicenda in esame - anche verso soggetti economici che, a fronte di un'attività agricola assolutamente marginale, ottengono ricavi notevolmente maggiori dalla produzione di energia da fonti rinnovabili.

La Commissione tributaria siciliana, alla luce della ricostruzione normativa appena ripercorsa, rileva, però, che l'applicazione del regime fiscale di favore per la Società Agricola Solar Farm srl ha comportato un debito per imposta sul reddito delle società (IRES) assolutamente irrisorio (pari ad appena euro 687,00 per l'anno 2011 e euro 349,00 per l'anno 2010), pur in presenza di ricavi di diversi milioni di euro derivanti dalla produzione di energia da fonti rinnova-



bili. E ciò in palese contrasto con i principi di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., con quelli di uguaglianza e di ragionevolezza desumibili dall'art. 3 Cost. e con il principio della capacità contributiva sancito dall'art. 53 Cost.

Un ulteriore indice dell'irragionevolezza dell'art. 1, comma 423, della legge n. 266 del 2005 sarebbe, poi, implicitamente desumibile dalle modifiche introdotte dall'art. 22, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89 del 2014, con il quale si è stabilito un diverso criterio per la tassazione dei proventi dall'attività di cessione di energia elettrica, «applicando all'ammontare dei corrispettivi delle operazioni soggette a registrazione agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto il coefficiente di redditività del 25 per cento». A parere del giudice rimettente, tale intervento del legislatore dimostrerebbe la consapevolezza da parte di quest'ultimo dell'inadeguatezza della norma nella sua precedente formulazione (applicabile nel caso in esame) e del carattere assolutamente ingiustificato dei vantaggi fiscali da essa derivanti.

Il giudice *a quo* rileva, infine, che le disposizioni censurate non sarebbero suscettibili di interpretazioni adeguatrici costituzionalmente orientate, atteso che sono del tutto carenti di qualsivoglia indicazione su un eventuale limite alla qualificazione - come attività connessa a quella agricola - della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Del resto, la fissazione di limiti o di soglie, trattandosi di materia squisitamente tecnica, comporterebbe arbitrarie valutazioni da parte dell'amministrazione o dello stesso giudice e, peraltro, sulle norme in questione non si sarebbe formata una giurisprudenza idonea ad assicurare al rango di "diritto vivente".

3.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile per carenza di motivazione o non fondata.

3.1.- Vengono eccepiti diversi profili di inammissibilità.

Innanzitutto, nell'ordinanza di rimessione non sarebbero state illustrate le ragioni poste a fondamento delle lamentate violazioni dei principi di solidarietà e di capacità contributiva, limitandosi la Commissione tributaria provinciale di Agrigento ad asserire apoditticamente la violazione degli invocati parametri costituzionali.

Sarebbe, inoltre, ravvisabile un difetto di motivazione su un punto decisivo ai fini della rilevanza. E ciò in quanto la Commissione tributaria ritiene che la società ricorrente, in qualità di società agricola, in forza dell'art. 2 del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99 (Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettere d, f, g, l, e e, della L. 7 marzo 2003, n. 38), possa optare per il regime fiscale di favore mediante la tassazione su base catastale prevista dall'art. 32 del «TUIR». Sarebbe però sfuggito al rimettente che nei giudizi a quibus è contestata proprio la circostanza che la Società Agricola Solar Farm srl possa essere considerata una società agricola ai sensi del citato art. 2. Viene rilevato che, in base a tale disposizione e all'art. 2135 del codice civile, non perdono la qualifica di società agricola gli organismi che pongono in essere "attività connesse all'agricoltura" purché lo svolgimento di tali attività strumentali non incida sull'esclusività dell'esercizio dell'attività agricola, ossia non snaturi la capacità di produzione di reddito della società che deve originare principalmente dalle attività agricole. Alla luce di tale normativa, la Società Agricola Solar Farm srl non potrebbe essere assimilata alla società agricola di cui al predetto art. 2, in considerazione dell'esiguità dei ricavi provenienti dall'attività agricola rispetto a quelli ottenuti con la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. La Commissione tributaria non avrebbe affrontato tale profilo, nulla esponendo sulle ragioni per cui debba ritenersi superabile la contestazione sollevata nei giudizi a quibus circa la possibilità di includere la società ricorrente nella platea dei beneficiari di quel regime fiscale di favore, in quanto società agricola.

3.2.- A parere del Presidente del Consiglio dei ministri, tali considerazioni si riverbererebbero anche in punto di manifesta infondatezza della questione sollevata dalla Commissione tributaria siciliana.

Infatti, le disposizioni denunciate, seppure nella loro generalità - necessitata dal carattere emergente del fenomeno disciplinato - apparirebbero rispettose dei parametri costituzionali evocati dal giudice rimettente.

In primo luogo, la disciplina in esame risulterebbe ragionevole (e rispettosa, quindi, dell'invocato art. 3 Cost.) e non violativa del principio di capacità contributiva (in ossequio a quanto stabilito dall'art. 53 Cost.). Il precetto della connessione con l'attività agricola sancito dal legislatore, in applicazione dei principi generali in materia di tassazione del reddito agrario e del reddito di impresa (con particolare riferimento al principio della cosiddetta "prevalenza"), consentirebbe di attrarre a quest'ultimo reddito - e quindi nel regime di tassazione ordinario - quello agrario e le attività connesse (quale quella del fotovoltaico) in presenza di un surplus reddituale.

La correttezza di tale interpretazione e della prassi applicativa adottata dall'Amministrazione con l'emanazione della ricordata circolare n. 32/E del 6 luglio 2009 troverebbe, del resto, conferma legislativa nell'art. 22 del d.l. n. 66 del 2014, con il quale, in considerazione dell'espandersi del fenomeno dell'impiego del fotovoltaico in agricoltura e della conseguente necessità di una tassazione adeguata, il limite indicato dalla circolare dell'Agenzia delle entrate del 2009 è stato rideterminato (da 200 kw a 260.000 kwh), al fine di renderlo coerente con il principio di capacità contributiva. Con tale disposizione legislativa è stata prevista una disciplina transitoria per l'anno 2014, e una a regime per gli anni



dal 2015 in poi. Tale evoluzione normativa confermerebbe, dunque, che l'interpretazione delle norme denunciate propugnata dall'Amministrazione esclude in radice la possibilità di creare un sistema di fiscalità di favore per le imprese agricole produttrici di energia da fonti rinnovabili e consente, in ossequio ai principi di ragionevolezza, uguaglianza e capacità contributiva, di allontanare qualsiasi rischio di esonero dalla tassazione di ricavi talvolta assai consistenti.

Considerato in diritto

1.- Con due ordinanze del 7 luglio 2014 la Commissione tributaria provinciale di Agrigento ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3 e 53 della Costituzione, dell'art. 1, comma 423, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), nel testo anteriore alle modifiche apportate dall'art. 22, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, e dell'art. 1, comma 1093, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), nelle parti in cui non stabiliscono alcun limite di natura qualitativa e/o quantitativa oltre il quale la produzione e la cessione di energia elettrica da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche effettuate dagli imprenditori agricoli cessa di essere attività connessa a quella agricola e diviene attività industriale che genera reddito di impresa soggetto a tassazione ordinaria.

2.- Il giudice *a quo* premette che la Società Agricola Solar Farm srl, destinataria di due avvisi di accertamento, esercitava l'attività di coltivazione di ortaggi in serre e quella di produzione di energia elettrica da fonte solare-fotovoltaica, cedendo l'energia prodotta al Gestore servizi energetici verso corrispettivo, e che aveva presentato la dichiarazione dei redditi, optando per il regime impositivo di cui all'art. 32 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi - Testo post riforma 2004), secondo quanto disposto dall'art. 1, comma 1093, della legge n. 296 del 2006. A seguito di verifica da parte della Guardia di finanza, l'Agenzia delle entrate aveva emesso gli impugnati avvisi di accertamento, con i quali veniva disapplicato il regime di cui al citato art. 32, reputandosi che nel caso di specie l'attività di produzione di energia elettrica mediante impianto fotovoltaico, in quanto prevalente, non fosse qualificabile come attività connessa a quella agricola, e quindi fosse inidonea a generare reddito agrario.

2.1.- Il giudice rimettente osserva, tuttavia, che nell'art. 1, comma 423, della legge n. 266 del 2005, nel testo applicabile *ratione temporis*, e nell'art. 1, comma 1093, della legge n. 296 del 2006 non è previsto alcun limite oltre il quale la produzione e la cessione di energia elettrica da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche effettuate dagli imprenditori agricoli cessano di essere attività connesse a quella agricola (con conseguente regime fiscale di favore) e divengono attività che generano reddito di impresa soggetto a tassazione ordinaria. Ne consegue, a suo avviso, che il regime fiscale di favore per le imprese agricole dovrebbe applicarsi - come nella vicenda in esame - anche a soggetti economici che, a fronte di un'attività agricola marginale, ottengono ricavi notevolmente maggiori dalla produzione di energia.

La Commissione tributaria provinciale ritiene che ciò si ponga in palese contrasto con i principi di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., con quelli di uguaglianza e di ragionevolezza desumibili dall'art. 3 Cost., nonché con il principio della capacità contributiva dell'art. 53 Cost., atteso che il trattamento fiscale di favore eccederebbe ogni ragionevolezza.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce l'inammissibilità della questione per difetto di motivazione.

L'eccezione non è fondata in quanto le due ordinanze di rimessione, che trattano in maniera unitaria tutti e tre i parametri invocati, argomentano adeguatamente le ragioni di incostituzionalità delle disposizioni censurate.

3.1.- Ugualmente non fondata è l'eccezione di inammissibilità della questione per carente motivazione sulla rilevanza, ed in particolare sulla sussistenza del presupposto dell'esercizio dell'attività agricola in via prevalente per l'applicazione delle disposizioni censurate.

Difatti, l'intero *iter* motivazionale delle due ordinanze è appunto imperniato sulla mancanza della previsione normativa del requisito della prevalenza ai fini del riconoscimento della qualifica di società agricola: in questa prospettiva non vi è la necessità di accertarne la sussistenza.

4.- Nel merito, la questione non è fondata.

4.1.- La Commissione tributaria provinciale di Agrigento ritiene che alla stregua della disciplina vigente la Società Agricola Solar Farm srl possa optare per il regime impositivo di favore, cui all'art. 32 del d.P.R. n. 917 del 1986, d'ora in avanti, «TUIR», per il reddito derivante dall'attività di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili fotovoltaiche.



4.2.- La disciplina della materia è anzitutto contenuta nell'art. 2 del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99 (Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettere d, f, g, l, e e, della L. 7 marzo 2003, n. 38), che individua le società agricole come quelle che «hanno quale oggetto sociale l'esercizio esclusivo delle attività di cui all'art. 2135 del codice civile»; e tali attività, ai sensi del primo comma della norma richiamata, sono «coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse».

L'art. 1, comma 423, della legge n. 266 del 2005, poi, individua tra le attività connesse anche «[...] la produzione e la cessione di energia elettrica e calorica da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche nonché di carburanti ottenuti da produzioni vegetali provenienti prevalentemente dal fondo e di prodotti chimici derivanti da prodotti agricoli provenienti prevalentemente dal fondo, effettuate dagli imprenditori agricoli, [...]» e aggiunge che esse si considerano produttive di reddito agrario.

4.3.- Il legislatore si preoccupa, peraltro, di perimetrare la categoria delle attività connesse, ricorrendo al principio della «prevalenza» dell'attività propriamente agricola nell'economia complessiva dell'impresa. E questa condizione, contrariamente a quanto ritenuto dal giudice rimettente, riguarda tutte le attività connesse, ivi compresa quella di produzione e cessione di energia da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche, anche se per quest'ultima non vi è una espressa indicazione in tal senso nel citato comma 423.

Difatti, la norma base della materia, non a caso richiamata sia da questo comma che dall'art. 2 del d.lgs. n. 99 del 2004, è l'art. 2135 del codice civile. È la norma codicistica che individua in termini generali la categoria, specificando, al terzo comma, che si intendono connesse: «le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata [...]».

Ebbene, l'attività di cui è questione è appunto da qualificarsi come «attività dirett[a] alla fornitura di beni» e, quindi, per essa vale il requisito della «utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola».

In particolare, quello che qui viene in evidenza è il fondo, quale «risorsa» primaria dell'impresa agricola, che, anche quando sia utilizzato per la collocazione degli impianti fotovoltaici, insieme alle eventuali superfici utili degli edifici addetti al fondo, deve comunque risultare «normalmente impiegate[a]» nell'attività agricola.

Del resto, il requisito risulta immanente al concetto stesso di connessione ed è coerente con la *ratio* dell'intera normativa in materia, volta a riconoscere un regime di favore per l'impresa agricola pur in presenza dell'esercizio di attività connesse, purché queste ultime non snaturino la stessa impresa, contraddicendone la vocazione agricola.

Erra dunque il giudice rimettente nel negare che sia richiesto il requisito della prevalenza nei sensi indicati e pertanto le censure sollevate, in quanto si fondano su un erroneo presupposto interpretativo, vanno dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 423, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), nel testo anteriore alle modifiche apportate dall'art. 22, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, e dell'art. 1, comma 1093, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Agrigento, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2015.



F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150066

N. 67

Sentenza 11 marzo - 24 aprile 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione dei trasferimenti di risorse finanziarie statali alle Province siciliane mediante rivalsa sul gettito dell'imposta sulle assicurazioni RCA riscosso in territorio regionale.

- Decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 maggio 2014, n. 68 - art. 10 e relativo Allegato 1, per la parte che riguarda le Province siciliane.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici: Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10 e del relativo Allegato 1, per la parte che riguarda le Province siciliane, del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 maggio 2014, n. 68, promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 3-4 luglio 2014, depositato in cancelleria il successivo 10 luglio ed iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2014.

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



udito nell'udienza pubblica del 10 marzo 2015 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;
uditi l'avvocato Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Alessandro Maddalo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 3-4 luglio 2014, depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 10 luglio ed iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2014, la Regione siciliana ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 e del relativo Allegato 1, per la parte che riguarda le Province siciliane, del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 maggio 2014, n. 68, in riferimento all'art. 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e all'art. 2, primo comma, del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria).

2.- Espone la ricorrente che l'art. 10 del d.l. n. 16 del 2014 ha operato nei confronti delle Province siciliane una riduzione di risorse pari ad euro 96.844.327, come si rileva dal citato Allegato 1, prevedendo, altresì, il recupero delle somme, in caso di incapienza, a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni per la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore.

L'imposta in questione, quale tributo erariale di spettanza regionale, ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 36 dello statuto siciliano e dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 e, pertanto, la norma impugnata si profila, per la parte riguardante le Province siciliane, illegittima.

La disposizione censurata prevede, al comma 1: «Per l'anno 2014, sono confermate le modalità di riparto alle province del fondo sperimentale di riequilibrio già adottate con decreto del Ministro dell'interno 4 maggio 2012, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 145 del 23 giugno 2012. Alla ricognizione delle risorse da ripartire per l'anno 2014 a ciascuna provincia si provvede con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. Salvo quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 20, sono parimenti confermate, le riduzioni di risorse per la revisione della spesa di cui all'articolo 16, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, secondo gli importi indicati nell'allegato 1 al presente decreto», e al comma 2: «Per l'anno 2014 i trasferimenti erariali non oggetto di fiscalizzazione corrisposti dal Ministero dell'interno in favore delle province appartenenti alla regione Siciliana e alla regione Sardegna sono determinati in base alle disposizioni recate dall'articolo 4, comma 6, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, e alle modifiche dei fondi successivamente intervenute».

3.- A sostegno della prospettata illegittimità costituzionale, la Regione siciliana rileva quanto segue, in ragione di quanto stabilito dall'art. 16, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, richiamato nella norma impugnata, tenuto conto di quanto statuito dalla sentenza n. 97 del 2013 della Corte costituzionale.

Il citato art. 16, comma 7, prevede la riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'art. 21 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), del fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'art. 23 del medesimo decreto legislativo, e dei trasferimenti erariali dovuti alle Province della Regione siciliana e della Regione Sardegna a decorrere dal 2012, per importi progressivamente maggiorati sino ad un tetto massimo di 1.250 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015, e mediante sottrazione di gettito nei confronti delle Province a valere sull'imposta per la responsabilità civile automobilistica secondo meccanismi tecnicamente individuati.

Espone la ricorrente che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 97 del 2013, ha chiarito il collegamento e la portata delle suddette disposizioni precisando che «L'art. 17, comma 1, del decreto legislativo n. 68 del 2011 ha poi disposto, esclusivamente per le Province ubicate nelle Regioni a statuto ordinario, che, a decorrere dal 2012, l'imposta in questione assumesse la natura di tributo proprio derivato provinciale. Infatti, le disposizioni contenute nel Capo II del citato decreto legislativo, tra cui è ricompreso anche il menzionato art. 17, comma 1, si devono intendere riferite alle sole Regioni a statuto ordinario, come esplicitamente prevede l'art. 16, comma 1, del decreto legislativo n. 68 del 2011».



La giurisprudenza costituzionale ha poi precisato che la natura erariale di tale imposta non è stata alterata né dalla riqualficazione effettuata dal legislatore con l'art. 17 del d.lgs. n. 68 del 2011, che l'ha definita espressamente come «tributo proprio derivato» delle Province, né dall'art. 4, comma 2, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44, giacché quest'ultimo si limita a richiamare il già citato art. 17 del d.lgs. n. 68 del 2011, per estenderne il campo di applicazione alle Regioni a statuto speciale.

Per le ragioni sopra esposte, afferma la citata sentenza, il legislatore statale non può disporre direttamente l'assegnazione alle Province del gettito dei tributi erariali riscossi nel territorio regionale siciliano. Viceversa, il gettito della predetta imposta riscosso sul territorio regionale spetta alla Regione siciliana, la quale provvederà con propria normativa e nell'ambito della propria autonomia a dare attuazione alla legislazione statale, eventualmente devolvendo le somme derivanti da tali entrate alle Province, come già era stato disposto con la legge regionale 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), in attuazione dell'art. 60 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali).

La Regione siciliana, quindi, deduce che la norma impugnata si pone in contrasto con la suddetta sentenza n. 97 del 2013, laddove quest'ultima esclude che il legislatore statale possa disporre direttamente l'assegnazione alle Province del gettito di un tributo erariale riscosso nel territorio regionale siciliano, quale continua ad essere l'imposta per la responsabilità civile automobilistica.

Poiché il gettito devoluto alle Province proviene non dallo Stato ma dalla Regione, solo quest'ultima, come ha fatto con la legge regionale n. 2 del 2002 e con la legge regionale 5 dicembre 2013, n. 21 (Disposizioni finanziarie urgenti per l'anno 2013. Disposizioni varie), può disporre quale conseguenza di tale devoluzione, la riduzione dei propri trasferimenti alle Province per un importo pari al gettito riscosso. Tale assunto troverebbe, altresì conferma nella deliberazione n. 3/2014/PAR della Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione siciliana. Diversamente, la norma impugnata, pretendendo di utilizzare le somme spettanti alle Province siciliane relativamente alla imposta in questione in riduzione di propri trasferimenti, altro non fa che riproporre la sottrazione del gettito di cui la Corte costituzionale ha già affermato la spettanza alla Regione.

Infine, osserva la Regione ricorrente come nella fattispecie in esame non ricorrano i presupposti perché possa operare l'eccezione contemplata nell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 «nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato», in quanto non si è in presenza di alcun incremento del gettito relativo all'imposta sulle assicurazioni, in esame, e difetta la specifica destinazione del gettito che lo Stato pretende di utilizzare a suo favore.

4.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la inammissibilità o la non fondatezza della questione.

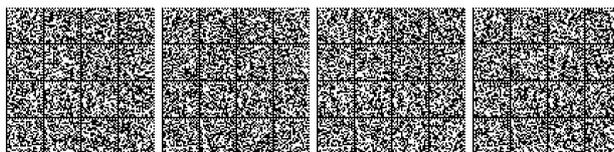
Ad avviso della difesa dello Stato, la sentenza n. 97 del 2013, dopo aver chiarito che l'assegnazione alle Province siciliane del gettito in questione è di esclusiva competenza regionale, nulla stabilisce circa le vicende successive alla devoluzione del tributo da parte della Regione siciliana quando il gettito risulta ormai transitato necessariamente nella piena ed esclusiva disponibilità delle Province.

La disciplina impugnata inerisce solo alla materia delle regolazioni contabili tra lo Stato e le Province. Lo Stato, per assicurare un'immediata liquidità alle Province, opera assegnazioni di risorse in acconto, prima di determinare in via definitiva le spettanze di ciascuna. Pertanto, può accadere che, al momento del saldo, le Province risultino debentrici di somme, con obbligo di versamento, come accaduto per le Province siciliane.

In tali occasioni, lo Stato opera con un sistema di conguagli con assegnazioni di quote del Fondo sperimentale di riequilibrio, seguito da speculari riversamenti delle medesime.

In caso di incapienza delle predette quote, i conguagli sono effettuati dall'Amministrazione finanziaria, che attinge alle risorse delle Province, risultanti in giacenza presso i propri uffici, quali appunto, il gettito dell'imposta in esame presso l'Agenzia delle entrate.

Dunque, non sono coinvolti dalla suddetta procedura profili di interesse della Regione ricorrente e non risultano ravvisabili profili di illegittimità costituzionale.



Considerato in diritto

1.- La Regione siciliana, con ricorso notificato il 3-4 luglio 2014, depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 10 luglio ed iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2014, giusta la deliberazione della Giunta regionale n. 150 del 20 giugno 2014, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, nonché del relativo Allegato 1, per la parte che riguarda le Province siciliane, del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 maggio 2014, n. 68, in riferimento all'art. 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e all'art. 2, primo comma, del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria).

2.- L'art. 10 del d.l. n. 16 del 2014, prevede al comma 1: «Per l'anno 2014, sono confermate le modalità di riparto alle province del fondo sperimentale di riequilibrio già adottate con decreto del Ministro dell'interno 4 maggio 2012, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 145 del 23 giugno 2012. Alla ricognizione delle risorse da ripartire per l'anno 2014 a ciascuna provincia si provvede con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. Salvo quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 20, sono parimenti confermate, le riduzioni di risorse per la revisione della spesa di cui all'articolo 16, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, secondo gli importi indicati nell'allegato 1 al presente decreto», e al comma 2: «Per l'anno 2014 i trasferimenti erariali non oggetto di fiscalizzazione corrisposti dal Ministero dell'interno in favore delle province appartenenti alla regione Siciliana e alla regione Sardegna sono determinati in base alle disposizioni recate dall'articolo 4, comma 6, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, e alle modifiche dei fondi successivamente intervenute».

3.- In ragione del contenuto articolato della norma, occorre precisare il *thema decidendum* e quindi il contenuto precettivo al quale si rivolgono le censure della Regione siciliana.

Dal tenore del ricorso, anche alla luce della delibera della Giunta regionale siciliana di autorizzazione alla proposizione dello stesso, la doglianza si incentra sulla previsione contenuta nell'art. 16, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), richiamato nella norma impugnata, laddove si stabilisce che, nell'operare le riduzioni, in caso di incapienza, sulla base dei dati comunicati dal Ministero dell'interno, l'Agenzia delle entrate provvede al recupero nei confronti delle Province interessate a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, di cui all'art. 60 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali).

Assume la Regione siciliana, infatti, che il legislatore statale non può disporre direttamente l'assegnazione alle Province del gettito di un tributo erariale riscosso nel territorio regionale siciliano, quale continua ad essere l'imposta sulle assicurazioni in questione.

Dunque, tale gettito è devoluto alle Province non dallo Stato ma dalla Regione, la quale ha disciplinato la materia prima con la legge regionale 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002) e poi con la legge regionale 5 dicembre 2013, n. 21 (Disposizioni finanziarie urgenti per l'anno 2013. Disposizioni varie), per cui una eventuale rivalsa sulle somme così destinate può essere operata solo dalla Regione, in relazione alla riduzione dei propri trasferimenti alle Province, e non dallo Stato.

4.- La questione non è fondata.

5.- L'art. 60, comma 1, del d.lgs. n. 446 del 1997 ha stabilito la devoluzione alle Province, ove ha sede il registro automobilistico, del gettito dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile ma nel rispetto delle autonomie speciali.

In sua attuazione, il decreto del Ministero delle finanze 14 dicembre 1998, n. 457 (Regolamento recante norme per l'attribuzione alle province ed ai comuni del gettito delle imposte sulle assicurazioni, ai sensi dell'articolo 60 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446), all'art. 5 ha sancito che le disposizioni in esso contenute si applicassero esclusivamente alle Province delle Regioni a statuto ordinario, mantenendo ferme le previgenti disposizioni per le autonomie speciali, fino a che queste ultime non fossero intervenute ad attuare la devoluzione con propria normativa.

La Regione siciliana ha quindi provveduto ad adeguarsi con la legge regionale n. 2 del 2002, attribuendo alle Province il gettito dell'imposta sull'assicurazione da responsabilità civile sopra menzionata.



È poi intervenuto l'art. 17, comma 1, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), che ha disposto, esclusivamente per le Province ubicate nelle Regioni a statuto ordinario, che, a decorrere dal 2012, l'imposta in questione assumesse la natura di tributo proprio derivato provinciale.

Successivamente, con l'art. 4, comma 2, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44, il disposto dell'art. 17 veniva esteso alle autonomie speciali.

6.- Questo articolo ha costituito oggetto d'impugnazione da parte della Regione siciliana dinanzi a questa Corte, che con la sentenza n. 97 del 2013 ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale nella parte in cui si applica alla Regione, ed ha affermato «che i “tributi propri derivati”, che sono istituiti e regolati dalla legge dello Stato, ma il cui gettito è destinato a un ente territoriale, conservano inalterata la loro natura di tributi erariali [...]. Di conseguenza, l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante da circolazione dei veicoli a motore, pur dopo la sua riqualificazione come “tributo proprio derivato” provinciale, sèguita a ricadere nell'ambito di applicazione dell'art. 36 dello statuto di autonomia speciale e dell'art. 2 delle norme di attuazione, i quali prevedono che spettano alla Regione siciliana, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate».

7.- Alla stregua di tale pronuncia il legislatore statale non può disporre direttamente l'assegnazione alle Province del gettito dei tributi erariali riscossi nel territorio regionale siciliano e pertanto il disposto dell'art. 16, comma 7, del d.l. n. 95 del 2012, e in particolare i relativi recuperi sulle assicurazioni per la responsabilità anche derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, intanto possono trovare applicazione per la Regione siciliana, in quanto la stessa Regione provveda con propria normativa a dare attuazione alla legislazione statale.

Questa Corte ha in sostanza rimesso alla Regione siciliana, con una sorta di clausola di salvaguardia, l'eventuale adeguamento alla legislazione statale in materia, nel rispetto della sua autonomia speciale.

8.- Ebbene la Regione siciliana, dopo la sentenza n. 97 del 2013, ha adottato la legge regionale n. 21 del 2013, con la quale ha appunto provveduto in tal senso. Essa infatti non si è limitata a trasferire alle proprie Province il relativo gettito fiscale, ma ha inteso attribuire loro l'imposta stessa in esplicita attuazione dell'art. 17 del d.lgs. n. 68 del 2011.

Questa norma, infatti, viene ripetutamente richiamata nella legge regionale n. 21 del 2013, con la specificazione che è alla sua stregua che vanno esercitate dalle Province le «prerogative» correlate al riguardo (art. 1, comma 1), e che vanno determinate la «misura» e le «modalità» di attribuzione dell'imposta (art. 1, comma 2).

La legge regionale ha dunque attribuito all'imposta in questione carattere di tributo proprio derivato delle Province e ciò realizza il presupposto che legittima il meccanismo di recupero previsto dall'art. 16, comma 7, del d.l. n. 95 del 2012, richiamato nella norma impugnata: della applicazione nei suoi confronti si duole quindi ingiustamente la Regione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 e del relativo Allegato 1, per la parte che riguarda le Province siciliane, del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 maggio 2014, n. 68, promossa, in riferimento all'art. 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e all'art. 2, primo comma, 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, l'11 marzo 2015.



F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150067

N. 68

Ordinanza 24 marzo - 24 aprile 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Disposizioni varie per la riduzione della spesa.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), art. 1, commi 138, 141, 142, 143, 145 e 146; 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 - art. 12.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

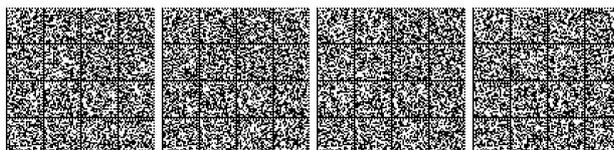
Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici: Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 138, 141, 142, 143, 145 e 146 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013) e dell'art. 12 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, promossi dalla Provincia autonoma di Bolzano, dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione autonoma Sardegna con ricorsi notificati il 25 e il 26 febbraio 2013, depositati in cancelleria il 4, il 5 e l'8 marzo 2013, rispettivamente iscritti ai nn. 30, 33, 35 e 41 del registro ricorsi 2013.



Visti gli atti di costituzione di Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 24 marzo 2015 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Michele Costa e Cristina Bernardi per la Provincia autonoma di Bolzano, Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e per la Provincia autonoma di Trento, Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna e l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che con i quattro ricorsi in epigrafe la Provincia autonoma di Bolzano, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, la Provincia autonoma di Trento e la Regione autonoma Sardegna hanno impugnato i commi 138 - nella parte in cui introduce i commi 1-ter e 1-quater dell'art. 12 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 -, 141, 142, 143 e 146, nonché, la sola Regione autonoma Sardegna, il comma 145 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), denunciandone il contrasto con i rispettivi statuti, nonché con gli artt. 3, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione;

che si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che i ricorsi siano dichiarati non fondati;

che, successivamente, la Provincia autonoma di Bolzano, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, la Provincia autonoma di Trento e la Regione autonoma Sardegna, con atti depositati in cancelleria, rispettivamente, in data 3 marzo, 28, 27 e 23 gennaio 2015, hanno rinunciato, ciascuna, al proprio ricorso;

che le rinunce sono state accettate dal Presidente del Consiglio dei ministri con atti depositati in cancelleria in data 5, 17 e 19 marzo 2015.

Considerato che i ricorsi indicati in epigrafe, aventi ad oggetto le medesime disposizioni, vanno riuniti;

che per essi vi è stata rinuncia da parte delle Regioni e delle Province autonome ricorrenti e accettazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri;

che la rinuncia al ricorso accettata dalla controparte costituita determina, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara estinti i processi.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



n. 69

Ordinanza 15 - 24 aprile 2015

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

Correzione di errori materiali contenuti nelle sentenze nn. 10, 11, 13, 14 e 15 del 2015, nonché nell'ordinanza n. 12 del 2015.

—
—

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per la correzione di errore materiale contenuto nelle sentenze n. 10 e n.11 del 9-11 febbraio 2015, nell'ordinanza n. 12 del 9-11 febbraio 2015, nelle sentenze n. 13 e n. 14 del 9-13 febbraio 2015 e nella sentenza n. 15 dell'11-18 febbraio 2015.

Udito nella camera di consiglio del 15 aprile 2015 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Considerato che nella sentenza n. 10 del 2015, per mero errore materiale, è indicata come data della decisione quella del «9 febbraio 2015», anziché quella del «13 gennaio 2015»;

che nella sentenza n. 11 del 2015, per mero errore materiale, è indicata come data della decisione quella del «9 febbraio 2015», anziché quella del «27 gennaio 2015»;

che nell'ordinanza n. 12 del 2015, per mero errore materiale, è indicata come data della decisione quella del «9 febbraio 2015», anziché quella del «28 gennaio 2015»;

che nella sentenza n. 13 del 2015, per mero errore materiale, è indicata come data della decisione quella del «9 febbraio 2015», anziché quella del «27 gennaio 2015»;

che nella sentenza n. 14 del 2015, per mero errore materiale, è indicata come data della decisione quella del «9 febbraio 2015», anziché quella del «28 gennaio 2015»;

che nella sentenza n. 15 del 2015, per mero errore materiale, è indicata come data della decisione quella dell'«11 febbraio 2015», anziché quella del «27 gennaio 2015»;

ravvisata la necessità di correggere tali errori materiali.

Visto l'art. 32 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dispone che nella sentenza n. 10 del 2015 sia corretto il seguente errore materiale: la data della decisione «9 febbraio 2015» è sostituita da «13 gennaio 2015»;

2) dispone che nella sentenza n. 11 del 2015 sia corretto il seguente errore materiale: la data della decisione «9 febbraio 2015» è sostituita da «27 gennaio 2015»;

3) dispone che nell'ordinanza n. 12 del 2015 sia corretto il seguente errore materiale: la data della decisione «9 febbraio 2015» è sostituita da «28 gennaio 2015»;

4) dispone che nella sentenza n. 13 del 2015 sia corretto il seguente errore materiale: la data della decisione «9 febbraio 2015» è sostituita da «27 gennaio 2015»;

5) dispone che nella sentenza n. 14 del 2015 sia corretto il seguente errore materiale: la data della decisione «9 febbraio 2015» è sostituita da «28 gennaio 2015»;

6) dispone che nella sentenza n. 15 del 2015 sia corretto il seguente errore materiale: la data della decisione «11 febbraio 2015» è sostituita da «27 gennaio 2015».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 aprile 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*
e *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150069



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 40

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2015
(della Regione Puglia)*

Energia - Legge di stabilità 2015 - Norme relative alle autorizzazioni per le infrastrutture energetiche strategiche rilasciate dal Ministero dello sviluppo economico - Previsione che, in caso di mancato raggiungimento delle intese con le Regioni interessate, si provvede con le modalità di cui all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004, nonché con le modalità di cui all'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990 - Disciplina degli effetti dell'autorizzazione rilasciata - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata lesione della competenza regionale legislativa concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e di porti e aeroporti civili e di governo del territorio, nonché delle competenze amministrative spettanti alla Regione in base al principio di sussidiarietà - Denunciata previsione dell'applicazione della procedura di superamento della mancata intesa di cui all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 anche ad ipotesi in cui lo stallo decisionale dipenda da divergenze sostanziali tra le parti e non esclusivamente a condotte meramente passive delle amministrazioni regionali - Denunciata previsione del procedimento unilaterale di superamento della mancata intesa di cui all'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990 - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 552, lett. b), aggiuntiva dei commi 3-bis e 3-ter all'art. 57 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118, primo comma.

Energia - Legge di stabilità 2015 - Norme relative alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e stoccaggio di gas naturali - Previsione che il Ministro dello sviluppo economico, con proprio decreto, predisponesse un piano delle aree in cui sono consentite le suddette attività e che tale piano, per le sole attività sulla terraferma, è adottato previa intesa con la Conferenza unificata o, in caso di mancato raggiungimento di essa, con le modalità di cui all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 - Ricorso della Regione Puglia - Denunciata previsione di una previa intesa con la Conferenza unificata, anziché della necessaria acquisizione dell'intesa con ciascuna Regione territorialmente interessata ad ogni attività, anche destinata a svolgersi nel mare continentale - Denunciata previsione dell'applicazione della procedura di superamento della mancata intesa di cui all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 anche ad ipotesi in cui lo stallo decisionale dipenda da divergenze sostanziali tra le parti e non esclusivamente a condotte meramente passive delle amministrazioni regionali - Lesione della competenza regionale legislativa concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e di governo del territorio, nonché delle competenze amministrative spettanti nelle medesime materie alla Regione in base al principio di sussidiarietà.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 554, sostitutivo del comma 1-bis dell'art. 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118, primo comma.

Ricorso della Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale dott. Nicola Vendola, a ciò autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 220 del 20 febbraio 2015, rappresentato e difeso dall'avv. Alfonso Papa Malatesta del Foro di Roma (pec: a.papamalatesta@cert.vm-associati.it) e dall'avv. Vittorio Triggiani, Coordinatore dell'Avvocatura Regionale, ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Roma, piazza Barberini n. 12, come da mandato a margine del presente atto;

Contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 552 e 554, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 [Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)], pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 29 dicembre 2014, n. 300 (S.O. n. 99), per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione.

1. — *In relazione al comma 552.*



1.1. — Premessa.

Il comma 552 dell'art. 1, della legge n. 190 del 2014 apporta le seguenti modificazioni all'art. 57 del d.l. n. 5 del 2012 (come convertito in legge):

i) introduce al comma 2, dopo le parole «per le infrastrutture e insediamenti strategici di cui al comma 1», le parole «nonché per le opere necessarie al trasporto, allo stoccaggio, al trasferimento degli idrocarburi in raffineria, alle opere accessorie, ai terminali costieri e alle infrastrutture portuali strumentali allo sfruttamento di titoli concessori, comprese quelle localizzate al di fuori del perimetro delle concessioni di coltivazione», e dopo la parola: «autorizzazioni», le parole: «incluse quelle» (lett. *a*);

ii) introduce i commi 3-*bis* e 3-*ter* dopo il comma 3 (lett. *b*).

A seguito di tale intervento, dunque, l'art. 57, comma 2, del d.l. n. 5 del 2012 così dispone: «Fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e le normative in materia ambientale, per le infrastrutture e insediamenti strategici di cui al comma 1, nonché per le opere necessarie al trasporto, allo stoccaggio, al trasferimento degli idrocarburi in raffineria, alle opere accessorie, ai terminali costieri e alle infrastrutture portuali strumentali allo sfruttamento di titoli concessori, comprese quelle localizzate al di fuori del perimetro delle concessioni di coltivazione, le autorizzazioni, incluse quelle previste all'art. 1, comma 56, della legge 23 agosto 2004, n. 239, sono rilasciate dal Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti limitatamente agli impianti industriali strategici e relative infrastrutture, disciplinati dall'art. 52 del Codice della Navigazione, d'intesa con le Regioni interessate». Può essere il caso di precisare che gli «interventi strategici di cui al comma 1» ai quali si riferisce tale disposizione concernono gli stabilimenti di lavorazione e di stoccaggio, nonché i depositi costieri di oli minerali, i depositi di carburante per aviazione siti all'interno del sedime aeroportuale, i depositi di stoccaggio di oli minerali, gli oleodotti, nonché gli impianti per l'estrazione di energia geotermica.

Il comma 3-*bis*, a sua volta, prevede che, nel caso di mancato raggiungimento dell'intesa di cui al citato comma 2, si provveda «con le modalità di cui all'articolo 1, comma 8-*bis*, della legge 23 agosto 2004, n. 239, nonché con le modalità di cui all'articolo 14-*quater*, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241».

Il successivo comma 3-*ter*, infine, disciplina gli effetti dell'autorizzazione rilasciata secondo le modalità sopra descritte.

Come si vede, il testo previgente dell'art. 57, comma 2, del d.l. n. 5 del 2012 avocava in sussidiarietà allo Stato lo svolgimento di funzioni amministrative di natura autorizzatoria nella materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nonché in quelle del «governo del territorio» e dei «porti e aeroporti civili», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Si tratta, come è noto, di materie di competenza concorrente, nelle quali l'avocazione in sussidiarietà allo Stato di specifiche funzioni amministrative - e della relativa disciplina normativa - sono realizzabili, per ormai costante giurisprudenza costituzionale, soltanto ove la disciplina statale che opera tale avocazione preveda una intesa con la singola Regione interessata. Già a partire dalla sent. n. 303 del 2003, infatti, la Corte costituzionale ha evidenziato che «per giudicare se una legge statale che occupi questo spazio sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina» (par. 4.1. del Considerato in diritto).

Come si è visto, il comma 2 più sopra citato, in effetti, prevede espressamente la necessità dell'intesa con la singola Regione interessata ai fini del rilascio dei provvedimenti autorizzatori. L'odierna ricorrente non intende affermare l'irragionevolezza della valutazione di adeguatezza-inadeguatezza dei livelli sub-statali rispetto allo svolgimento delle specifiche funzioni amministrative attratte in sussidiarietà, ritenendo dunque le proprie ragioni adeguatamente tutelate dalla menzionata previsione dell'intesa, nel testo precedente all'entrata in vigore del comma 552, della legge n. 190 del 2014.

La modifica del comma 2, dell'art. 57, del d.l. n. 5 del 2012, operata dal comma 552 e sopra richiamata, d'altra parte, si limita ad avocare in sussidiarietà, nell'ambito del medesimo procedimento ivi previsto, altre funzioni autorizzatorie ricadenti anch'esse nelle materie della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», del «governo del territorio» e dei «porti e aeroporti civili». Dal momento che il comma 2, nel testo ad oggi vigente, prevede la necessità dell'intesa anche per l'esercizio di tali funzioni, la Regione ricorrente non ritiene di dover esprimere alcuna doglianza a questo specifico riguardo.

1.2. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 552, della legge n. 190 del 2014, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto, introducendo il comma 3-*bis* all'art. 57 del d.l. n. 5 del 2012, che prevede la possibilità di superare il mancato raggiungimento dell'intesa di cui al precedente comma 2 «con le modalità di cui all'art. 1, comma 8-*bis*, della legge 23 agosto 2004, n. 239, nonché con le modalità di cui all'art. 14-*quater*, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241», lede le competenze legislative della Regione in materia di «produzione,



trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di «porti e aeroporti civili» e di «governo del territorio», nonché le competenze amministrative che alla medesima spettano in base al principio di sussidiarietà ex art. 118, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto con quanto affermato dalla sent. n. 303 del 2003.

1.2.1. — Ben diverse sono le considerazioni che è necessario spendere per quella parte del comma 552 che introduce il comma 3-ter nell'art. 57 del d.l. n. 5 del 2012. Tale disposizione prevede un vero e proprio meccanismo - a carattere sostanzialmente unilaterale - di superamento del mancato raggiungimento dell'intesa nell'ambito della procedura volta allo svolgimento delle funzioni attratte in sussidiarietà nel precedente comma 2, così come integrato dal medesimo comma 552, dell'art. 1, della legge n. 190 del 2014, su cui ci si è soffermati più sopra. Il citato comma 3-ter, infatti, prevede che, nel caso di mancato raggiungimento dell'intesa, si provveda ai sensi dell'art. 1, comma 8-bis, della legge 23 agosto 2004, n. 239, e ai sensi dell'art. 14-quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Il rinvio a due diverse discipline normative richiede, in sede interpretativa, un coordinamento tra le medesime.

L'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 così dispone: «Fatte salve le disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale, nel caso di mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa, comunque denominati, inerenti alle funzioni di cui ai commi 7 e 8 del presente articolo, entro il termine di centocinquanta giorni dalla richiesta nonché nel caso di mancata definizione dell'intesa di cui al comma 5, dell'art. 52-quinquies del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, e nei casi di cui all'art. 3, comma 4, del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, il Ministero dello sviluppo economico invita le medesime a provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni. In caso di ulteriore inerzia da parte delle amministrazioni regionali interessate, lo stesso Ministero rimette gli atti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale, entro sessanta giorni dalla rimessione, provvede in merito con la partecipazione della regione interessata». Come si vede, si tratta di un meccanismo di superamento della mancata intesa caratterizzato da forti accenti di unilateralità.

L'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990, invece, prevede un procedimento nel cui ambito sono necessarie più articolate trattative, destinato tuttavia a concludersi, nel caso della permanenza del dissenso, con una «deliberazione del Consiglio dei ministri» da adottare «con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate». Anche in questo caso dunque, nonostante la maggior attenzione alla collaborazione con la Regione interessata, la disciplina in questione prevede un superamento sostanzialmente unilaterale della mancata intesa. Quanto all'ambito di applicazione, tale procedimento è prescritto per il caso in cui «venga espresso motivato dissenso da parte di un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico - territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità».

Dal combinato disposto delle norme evocate si desume dunque quanto segue:

i) la norma generale, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa in relazione al singolo procedimento autorizzatorio rientrante nelle previsioni dell'art. 57, comma 2, del d.l. n. 5 del 2012, è quella che fa rinvio all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004;

ii) la norma speciale, da applicare solo ed esclusivamente nei casi in cui le Regioni intendano far valere proprie funzioni amministrative incidenti sulla tutela ambientale, paesaggistico - territoriale, sul patrimonio storico-artistico o sulla tutela della salute e della pubblica incolumità, prescrive invece l'applicazione della procedura disciplinata dall'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990.

Tale assetto normativo deve ritenersi incostituzionale per le seguenti ragioni.

1.2.2. — In relazione alla norma generale sub i), è possibile osservare quanto segue.

La procedura di superamento della mancata intesa cui fa rinvio, per quel che qui interessa, il comma 3-ter, dell'art. 57, del d.l. n. 5 del 2012, nel testo oggi in vigore, si limita a prevedere un ulteriore invito a provvedere entro trenta giorni, e - in fine - il semplice deferimento della decisione ad un atto unilaterale della Presidenza del Consiglio dei ministri, con la mera "partecipazione" della Regione interessata. Tale norma non rispetta i criteri imposti al legislatore statale dalla giurisprudenza costituzionale ai fini della disciplina di una mancata intesa, ove questa sia resa necessaria dal paradigma della c.d. "sussidiarietà legislativa", e pertanto deve ritenersi in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

In particolare, rileva qui innanzi tutto la sentenza di questa Ecc.ma Corte n. 239 del 2013, che ha scrutinato proprio il meccanismo di superamento dell'intesa di cui al citato art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004, cui fa rinvio la norma che qui si contesta. Tale decisione ha chiarito, al di là di ogni possibile dubbio, che il procedimento "a forte unilateralità" di cui sopra, culminante in una decisione del Presidente del Consiglio dei ministri, si deve ritenere costituzionalmente legittimo solo in quanto non venga predisposto al fine di superare mere «divergenze» tra le parti, bensì a far fronte ai casi - che già di per se stessi rappresentano una violazione, da parte regionale, del principio di leale collaborazione - in cui la Regione interessata si limiti ad adottare «condotte meramente passive».



L'art. 1, comma 552, della legge n. 190 del 2014, nell'aggiungere il comma 3-ter, dell'art. 57, del d.l. n. 5 del 2012, dispone invece l'applicabilità di queste procedure a carattere unilaterale a tutti i casi in cui manchi un'intesa, e dunque anche al superamento dello stallo derivante da divergenze tra le parti, non imputabili in alcun modo a comportamenti meramente "inerti" della Regione, configurandole anzi quali procedure generali per far fronte al mancato raggiungimento dell'intesa, rimanendo esclusi solo i casi della "norma speciale" sub *ii*).

È noto che, nella sent. n. 33 del 2011, questa Ecc.ma Corte ha evidenziato che il legislatore statale può predisporre meccanismi di superamento del mancato raggiungimento dell'intesa dovuto a divergenze sostanziali tra le parti. Questa stessa Corte ha tuttavia ritenuto che tali meccanismi possono aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo ove garantiscano lo svolgimento di reiterate trattative tra le parti in un contesto di paritarietà tra di esse, al limite devolvendo la decisione ad un organo terzo. In particolare, la normativa allora scrutinata è stata ritenuta non contrastante con le norme costituzionali rilevanti sul punto solo in quanto predisponessa «l'attivazione di un procedimento volto a consentire lo svolgimento di ulteriori trattative attraverso la costituzione di un soggetto terzo nominato dalle parti in modo paritario».

Non vi è dubbio che la disposizione introdotta dal comma 552, dell'art. 1, della legge n. 190 del 2014, qui in discussione, non risponde a tali caratteristiche, ed infatti la citata sent. n. 239 del 2013 ha ritenuto che il meccanismo di superamento dell'intesa di cui al menzionato comma 8-bis potesse andare indenne dalle censure di incostituzionalità solo a patto di intenderlo come riferito esclusivamente ai casi in cui la mancanza dell'intesa dipende da una inerzia regionale contrastante con l'obbligo di leale cooperazione tra gli enti che compongono la Repubblica.

Per quel che qui specificamente interessa, dunque, tale disposizione deve ritenersi incostituzionale, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nella parte in cui prevede l'applicazione della procedura di superamento della mancata intesa di cui all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 anche ad ipotesi in cui lo stallo decisionale dipenda da divergenze sostanziali tra le parti e non esclusivamente a «condotte meramente passive delle amministrazioni regionali», come chiarito dalla sent. n. 239 del 2013 di questa Corte.

1.2.3. — In relazione alla norma speciale sub *ii*), si impongono invece le seguenti considerazioni.

L'odierna ricorrente non intende negare che - in considerazione della peculiare rilevanza degli interessi incidenti sulla tutela ambientale e paesaggistico - territoriale, sul patrimonio storico-artistico o sulla tutela della salute e della pubblica incolumità di cui in ipotesi siano portatrici - in base alla normativa che qui si censura, le Regioni devono essere coinvolte in un procedimento di più articolate trattative da parte dell'amministrazione statale. Tale "maggior coinvolgimento", tuttavia, non è affatto sufficiente a far sì che la disposizione in esame possa passare indenne il vaglio di legittimità costituzionale. Appare dirimente al riguardo la considerazione secondo la quale, anche in questo caso, ove permangano le divergenze tra quest'ultima e la Regione interessata, la decisione è infine attribuita ad un atto unilaterale dello Stato, adottato con una deliberazione del Consiglio dei ministri, con la mera «partecipazione» del presidente dell'ente regionale (o provinciale speciale) specificamente interessato.

Anche in questa ipotesi, dunque, la previsione di una procedura di "superamento unilaterale" della mancata intesa rappresenta - in realtà - una vera e propria negazione della medesima. Nonostante la disposizione in esame preveda lo svolgimento di "reiterate trattative", a differenza di quanto accade per la "norma generale" sub *i*), i requisiti richiesti dalla giurisprudenza costituzionale (ed in particolare dalla già citata sent. n. 33 del 2011) affinché la disciplina volta al superamento della mancata intesa superi il vaglio di costituzionalità non sono rispettati, poiché l'attribuzione della decisione finale ad un atto unilaterale dello Stato rende del tutto inesistente quel "contesto di paritarietà" richiesto da tale giurisprudenza. In particolare, non vi è chi non veda come la norma qui contestata predisponga un procedimento per nulla «volto a consentire lo svolgimento di ulteriori trattative attraverso la costituzione di un soggetto terzo nominato dalle parti in modo paritario», come invece richiede la sent. n. 33 del 2011.

L'incostituzionalità della previsione qui esaminata risulta pianamente da una ulteriore considerazione. La sent. n. 303 del 2003, al par. 8 del Considerato in diritto, ha ritenuto di dover respingere le censure di illegittimità costituzionale proposte da parte regionale nei confronti di una norma statale che prevedeva lo svolgimento di una funzione amministrativa in materia di competenza legislativa concorrente con il coinvolgimento della Regione interessata nell'esercizio della medesima tramite un meccanismo di collaborazione organica analogo a quello predisposto dall'art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990. Si noti, tuttavia, che tale "livello" di collaborazione è stato ritenuto sufficiente dalla giurisprudenza costituzionale nel richiamato frangente solo ed esclusivamente perché la funzione amministrativa ivi considerata era attuativa di un piano di individuazione di opere in relazione al quale, secondo la medesima sent. n. 303, era costituzionalmente necessario acquisire l'intesa, la cui mancanza non era superabile in alcun modo, della Regione interessata da ogni singola opera. Risulta dunque evidente che, per i principi reperibili nella giurisprudenza costituzionale, il "livello" di collaborazione con la Regione interessata dallo specifico procedimento autorizzatorio predisposto dalla "norma speciale" sub *ii*) di cui all'art. 1, comma 552, della legge n. 190 del 2014, sia del tutto inadeguato,



poiché potrebbe essere ritenuto giustificato solo ove vi fosse, a monte, la preventiva acquisizione di una intesa con la singola Regione rispetto alla quale la funzione amministrativa *de qua* avesse un ruolo attuativo. Ciò, chiaramente, non è nel caso che qui interessa.

Di qui, dunque, l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 552, della legge n. 190 del 2014, per violazione degli art. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., anche nella parte in cui prevede il procedimento unilaterale di superamento della mancata intesa di cui all'art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990.

2. — *In relazione al comma 554.*

2.1. — Premessa.

Il comma 554, dell'art. 1, della legge n. 190 del 2014 dispone la sostituzione dell'art. 38, comma 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito in legge dalla legge n. 164 del 2014, con il seguente testo: «Il Ministro dello sviluppo economico, con proprio decreto, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, predispone un piano delle aree in cui sono consentite le attività di cui al comma 1. Il piano, per le attività sulla terraferma, è adottato previa intesa con la Conferenza unificata. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa, si provvede con le modalità di cui all'art. 1, comma 8-*bis*, della legge 23 agosto 2004, n. 239. Nelle more dell'adozione del piano i titoli abilitativi di cui al comma 1 sono rilasciati sulla base delle norme vigenti prima della data di entrata in vigore della presente disposizione». Il precedente comma 1 del d.l. n. 133 del 2014, cui la disposizione citata rinvia, prevede che «al fine di valorizzare le risorse energetiche nazionali e garantire la sicurezza degli approvvigionamenti del Paese, le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale rivestono carattere di interesse strategico e sono di pubblica utilità, urgenti e indifferibili».

Come si vede, la disposizione in questione attribuisce al Ministro dello sviluppo economico il compito di predisporre, con proprio decreto e sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, «un piano delle aree in cui sono consentite le attività», sulla terraferma, «di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale». Il testo del decreto legge n. 133 del 2014, così come esitato dalla legge di conversione, non individuava alcuna procedura collaborativa, né con le singole Regioni, né con qualunque altra istituzione espressione del sistema delle autonomie, che dovesse essere obbligatoriamente seguita per giungere all'approvazione del predetto Piano. Questa disposizione è stata impugnata dalla Regione Puglia, in relazione al periodo in cui è stata in vigore prima della proposizione del relativo ricorso (iscritto al Reg. ric. n. 5/20151, ed il giudizio è attualmente pendente presso questa Ecc.ma Corte.

La modifica introdotta dal comma 554, dell'art. 1, della legge n. 190 del 2014, invece, prevede la necessaria acquisizione dell'intesa con la Conferenza unificata e, in caso di mancato raggiungimento di tale intesa, l'applicazione della procedura prevista dall'art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004. Nonostante l'esplicita introduzione del menzionato strumento collaborativo, anche tali previsioni devono ritenersi incostituzionali, in ragione della violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., per le seguenti ragioni.

2.2. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 554, della legge n. 190 del 2014, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nella parte in cui, attribuendo al Ministro dello sviluppo economico il compito di predisporre un «piano delle aree in cui sono consentite le attività di cui al comma 1» ossia delle attività, di «prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale», prevede una previa intesa con la Conferenza unificata - per di più per le sole attività sulla terraferma - anziché la necessaria acquisizione dell'intesa con ciascuna Regione territorialmente interessata ad ogni attività, anche destinata a svolgersi nel mare continentale, per violazione delle competenze legislative regionali in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” e di “governo del territorio”, nonché delle competenze amministrative che alla medesima spettano in base al principio di sussidiarietà ex art. 118, primo comma, Cost.

2.2.1. — Le materie sulle quali interviene la disposizione che qui si censura sono, evidentemente, quelle della “produzione, [del] trasporto e [della] distribuzione nazionale dell'energia”, nonché del “governo del territorio”, affidate, come è noto, alla competenza legislativa regionale entro i limiti dei principi fondamentali della legge dello Stato in base all'art. 117, terzo comma, Cost.

La ben nota sent. n. 303 del 2003 della Corte costituzionale - seguita dalla altrettanto conosciuta sent. n. 6 del 2004 - ha chiarito al di là di ogni possibile dubbio quali sono le condizioni che la legge statale che intervenga ad avocare al centro funzioni amministrative in materie di competenza legislativa concorrente, provvedendo anche a regolarne l'esercizio, deve rigorosamente rispettare per poter superare il vaglio di legittimità costituzionale: pena la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

In particolare, per quel che qui più specificamente interessa, la sent. n. 303 del 2003 ha evidenziato che «una volta stabilito che, nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù dell'art. 118, primo comma, la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative e riconosciuto che, in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di



diritto, essa è anche abilitata a organizzarle e regolarle, al fine di renderne l'esercizio permanentemente raffrontabile a un parametro legale, resta da chiarire che i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata» (par. 2.2. del Considerato in diritto).

Come si vede, la condizione che la sent. n. 303 del 2003 ha individuato come assolutamente imprescindibile perché le norme legislative statali di questo tipo possano aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale non è, genericamente, quella della previsione di "meccanismi collaborativi", né, quella della previsione di "intese" non meglio specificate, bensì più puntualmente quella della necessità della previsione dell'intesa con la singola Regione interessata dal singolo intervento. Tale conclusione è avvalorata anche da un successivo passaggio della medesima sent. n. 303 del 2003, se possibile ancor più esplicito del precedente, ove si afferma che «per giudicare se una legge statale che occupi questo spazio sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina» (par. 4.1 del Considerato in diritto).

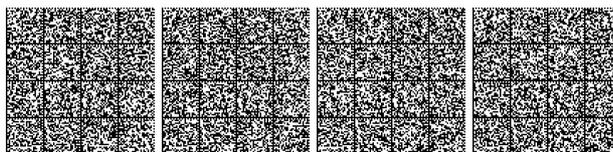
La ragione per la quale questa Ecc.ma Corte è giunta a tale conclusione, del resto, è agevolmente comprensibile: le competenze legislative ed amministrative costituzionalmente previste, che sarebbero lese dalla mancata previsione di adeguati strumenti collaborativi, pertengono non già al "sistema delle autonomie" o al "sistema delle Regioni" genericamente intesi, bensì alla singola Regione, che, sulla base dell'"ordinario" riparto delle competenze dovrebbe essere la sola a disporre della competenza legislativa necessaria ad istituire, allocare e disciplinare nel dettaglio una funzione amministrativa incidente, nelle materie suddette, sul proprio territorio. Ed è dunque il consenso di ciascuna Regione specificamente interessata che lo Stato deve ricercare perché una disciplina siffatta possa essere concretamente «operativa», secondo l'insegnamento del Giudice delle leggi.

Per questa ragione non può dunque in alcun modo ritenersi soddisfacente delle pretese delle Regioni, e in grado di evitare le lesioni alle competenze costituzionalmente garantite a queste ultime, la previsione, della necessaria intesa con la Conferenza unificata. Ad essere coinvolte sono innanzi tutto competenze legislative regionali, il che rende addirittura inquinante, rispetto al corretto svolgimento delle funzioni costituzionalmente previste, il ruolo svolto dai rappresentanti degli enti locali nella citata Conferenza. In secondo luogo, è la stessa attribuzione della potestà di fornire l'intesa ad un organo collegiale quale la Conferenza, anziché alla singola Regione, ad essere costituzionalmente inadeguato, poiché, come si è detto, le competenze coinvolte (soprattutto legislative, ma anche amministrative) sono di pertinenza del singolo ente, e riguardano gli usi del territorio di quest'ultimo. La Regione interessata, nell'ambito di una deliberazione collegiale, potrebbe invece essere pretermessa in virtù dell'applicazione del principio di maggioranza, proprio in relazione alla decisione circa la sorte del proprio territorio. Il che è costituzionalmente inaccettabile.

Del resto, nel nostro sistema costituzionale non sono istituite e disciplinate sedi di raccordo tra "centro" e "periferie", come ha saggiamente osservato questa Corte nella sent. n. 6 del 2004: e, «nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi - anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)», leggi statali quali quella che qui si esamina possono «aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale» solo ove si rispettino i citati criteri della sent. n. 303 del 2003 (così par. 7 del Considerato in diritto della sent. n. 6 del 2004).

2.2.2. — Da tutto ciò consegue, dunque, che l'art. 38, comma 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014, nel testo sostituito dall'art. 1, comma 554, della legge n. 190 del 2014, non rispetta la condizione richiesta da questa Corte nella sent. n. 303 del 2003 (e dalle numerose pronunce che, nel corso del tempo, hanno confermato, approfondito e precisato questa linea giurisprudenziale), ai fini di una legittima avocazione in sussidiarietà, da parte dello Stato, di funzioni legislative e amministrative ricadenti in materie di competenza concorrente (quali la "produzione, [il] trasporto e [la] distribuzione nazionale dell'energia" e il "governo del territorio" che vengono in rilievo nel caso di specie), ovvero la previsione «di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (par. 2.2 e par. 4.1 del Cons. in dir.).

La disposizione citata, Quindi, si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, e con l'art. 118, primo comma, Cost., nella parte in cui prevede una previa intesa con la Conferenza unificata, anziché la necessaria acquisizione dell'intesa con ciascuna delle Regioni specificamente interessate dalle «attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale».



Si noti infine che l'incostituzionalità del comma 554, dell'art. 1, della legge n. 190 del 2014, in questa sede impugnato, deve essere apprezzata anche da un altro punto di vista. Come evidenziato più sopra, tale disposizione prevede la necessità della previa intesa in Conferenza solo ed esclusivamente per la inclusione nel Piano delle aree in terraferma in cui sono consentite le attività de quibus, e non anche per la inclusione delle aree collocate nel mare continentale.

Le due ipotesi - attività da svolgersi nel mare continentale, da un lato, ed in terraferma dall'altro - sono, per quel che qui interessa, prive di qualunque rilevante elemento di differenziazione. Il loro trattamento giuridico, quindi, non può che essere il medesimo, almeno per quel che riguarda la necessità dell'intesa con la singola Regione interessata per l'inserimento dell'area in questione nel Piano.

L'odierna ricorrente, quindi, chiede a questa Ecc.ma Corte la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 554, della legge n. 190 del 2014, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nella parte in cui, attribuendo al Ministro dello sviluppo economico il compito di predisporre un «piano delle aree in cui sono consentite le attività di cui al comma 1» ossia delle attività, di «prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale», prevede una previa intesa con la Conferenza unificata per le sole attività sulla terraferma, anziché la necessaria acquisizione dell'intesa con ciascuna Regione territorialmente interessata ad ogni attività, anche destinata a svolgersi nel mare continentale.

2.3. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 554, della legge n. 190 del 2014, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto lede le competenze legislative della Regione in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e di «governo del territorio», nonché le competenze amministrative che alla medesima spettano in base al principio di sussidiarietà ex art. 118, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto con quanto affermato dalla sent. n. 303 del 2003 di questa Corte, nella parte in cui prevede l'applicazione della procedura di superamento della mancata intesa di cui all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 anche ad ipotesi in cui lo stallo decisionale dipenda da divergenze sostanziali tra le parti e non esclusivamente a «condotte meramente passive delle amministrazioni regionali», come chiarito dalla sent. n. 239 del 2013 di questa Corte.

2.3.1. — Come sopra ricordato, l'art. 38, comma 1-bis, del d.l. n. 133 del 2004, nel testo sostituito dall'art. 1, comma 554, della legge n. 190 del 2014, ha inoltre previsto che nel caso in cui l'intesa (in Conferenza unificata) non venga raggiunta, «si provvede con le modalità di cui all'art. 1, comma 8-bis, della legge 23 agosto 2004, n. 239». Tale disposizione, a sua volta, dispone quanto segue: «Fatte salve le disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale, nel caso di mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa, comunque denominati, inerenti alle funzioni di cui ai commi 7 e 8 del presente articolo, entro il termine di centocinquanta giorni dalla richiesta nonché nel caso di mancata definizione dell'intesa di cui al comma 5 dell'art. 52-quinquies del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, e nei casi di cui all'art. 3, comma 4, del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, il Ministero dello sviluppo economico invita le medesime a provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni. In caso di ulteriore inerzia da parte delle amministrazioni regionali interessate, lo stesso Ministero rimette gli atti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale, entro sessanta giorni dalla rimessione, provvede in merito con la partecipazione della regione interessata».

Come già evidenziato più sopra, tale procedura di superamento della mancata intesa si limita a prevedere un ulteriore invito a provvedere entro trenta giorni, e - in fine - il semplice deferimento della decisione ad un atto unilaterale della Presidenza del Consiglio dei ministri, con la mera «partecipazione» della Regione interessata. Tale norma non rispetta i criteri forniti al legislatore statale dalla giurisprudenza costituzionale ai fini della disciplina di una mancata intesa, ove questa sia resa necessaria dal paradigma della c.d. «sussidiarietà legislativa», e pertanto deve ritenersi in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

Al riguardo occorre richiamare nuovamente la sent. n. 239 del 2013, che ha scrutinato proprio il meccanismo di superamento dell'intesa di cui al citato art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004. Tale decisione ha infatti evidenziato che il procedimento «a forte unilateralità» di cui sopra, culminante in una decisione del Presidente del Consiglio dei ministri, si deve ritenere costituzionalmente legittimo solo in quanto non predisposto al fine di superare mere «divergenze» tra le parti, bensì a far fronte ai casi - che già di per se stessi rappresentano una violazione, da parte regionale, del principio di leale collaborazione - in cui la Regione interessata si limiti ad adottare «condotte meramente passive».

L'art. 1, comma 554, della legge n. 190 del 2014 - come già il precedente comma 552, in relazione alle ipotesi su cui più sopra ci si è soffermati - nel sostituire il comma 1-bis, dell'art. 38, del d.l. 133 del 2004, dispone invece l'applicabilità di queste procedure a carattere unilaterale anche al superamento dello stallo derivante da divergenze tra le parti, non imputabili in alcun modo a comportamenti meramente «inerti» della Regione.

Anche in questo caso, per illustrare la grave incostituzionalità di tale previsione, è necessario prendere le mosse dalla sent. n. 33 del 2011, nella quale questa Corte ha evidenziato che il legislatore statale può predisporre meccani-



smi di superamento del mancato raggiungimento dell'intesa dovuto a divergenze sostanziali tra le parti. Come si è già avuto modo di precisare a proposito dei vizi concernenti il comma 552, questo stesso Collegio ha però ritenuto che tali meccanismi possono aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo ove garantiscano lo svolgimento di reiterate trattative tra le parti in un contesto di paritarietà tra di esse, al limite devolvendo la decisione ad un organo terzo. In particolare, la normativa allora scrutinata è stata ritenuta non contrastante con le norme costituzionali rilevanti sul punto in quanto predisponessa «l'attivazione di un procedimento volto a consentire lo svolgimento di ulteriori trattative attraverso la costituzione di un soggetto terzo nominato dalle parti in modo paritario».

Non vi è dubbio che la disposizione introdotta dal comma 554, dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 non risponde a tali caratteristiche.

Per quel che qui specificamente interessa, dunque, tale disposizione deve ritenersi incostituzionale, per violazione degli art. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nella parte in cui prevede il richiamato procedimento unilaterale di superamento della mancata intesa, anche quando lo stallo dipenda da divergenze sostanziali tra le parti.

P. Q. M.

La Regione Puglia, come sopra rappresentata e difesa, chiede che questa Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 552 e 554, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 [Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)], nei limiti e nei termini sopra esposti.

Con ossequio.

Bari-Roma, 26 febbraio 2015

Avv. Papa Malatesta - Avv. Costanzi

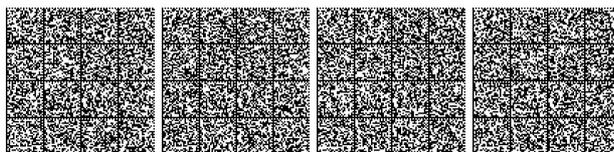
15C00102

N. 41

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2015
(della Regione Siciliana)*

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Benefici contributivi ai datori di lavoro per incentivare nuove assunzioni a tempo indeterminato nell'anno 2015 - Previsione che al relativo finanziamento si provvede, quanto a 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 e a 500 milioni di euro per l'anno 2018, a valere sulla corrispondente riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie già destinate agli interventi del PAC (Piano di Azione Coesione), che non risultino ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014 - Previsione che tali risorse sono versate all'entrata del bilancio dello Stato e restano acquisite all'erario - Previsione che all'individuazione delle specifiche linee di intervento oggetto di riprogrammazione provvede il Gruppo di Azione Coesione entro sessanta giorni - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata decurtazione delle risorse del fondo di rotazione e conseguente mancanza di copertura per interventi strategici regionali già approvati nonché per gli impegni assunti nei mesi da ottobre a dicembre 2015 - Retroattiva imposizione di una sanzione cui le Amministrazioni interessate non sapevano di andare incontro - Violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della Pubblica Amministrazione - Incidenza sulla possibilità per quest'ultima di assicurare l'equilibrio dei bilanci - Limitazione delle potestà amministrative regionali previste dallo Statuto speciale - Lesione dei principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche - Omessa previsione di forme di coinvolgimento della Regione nella selezione degli interventi cui revocare il finanziamento - Conseguente violazione del principio leale collaborazione fra Stato e Regioni.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, commi 122, 123 e 124.
- Costituzione, artt. 3, 81, comma sesto, 97, commi primo e secondo, 119, commi primo e sesto, e 120; Statuto speciale della Regione Siciliana (r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455), artt. 14, lett. d), g), m), o) e r), 17, lett. a), d), f) e h), e 20; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.



Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Previsione che le autonomie speciali assicurano, per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018, un contributo aggiuntivo alla finanza pubblica, in termini di indebitamento netto e in termini di saldo netto da finanziare - Previsione che le Regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Sicilia assicurano tale contributo nell'ambito dell'applicazione dell'art. 1, comma 454, della legge di stabilità 2013 (concernente la disciplina del patto di stabilità interno in termini di competenza eurocompatibile) - Previsione che il MEF, ove necessario, comunica alla Regione Siciliana l'obiettivo rideterminato in conseguenza di nuovi contributi alla finanza pubblica posti a carico delle autonomie speciali con legge statale - Previsione che, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, il concorso complessivo stabilito per la Regione Siciliana e per le Regioni Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Valle d'Aosta è assicurato, in termini di saldo netto da finanziare, mediante accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Previsione che permangono anche per il 2018 la riduzione del complesso delle spese finali di cui all'art. 1, comma 454, della legge di stabilità 2013 nonché il concorso alla finanza pubblica disposto dall'art. 1, comma 526, della legge di stabilità 2014 - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciato aggravio dell'onere finanziario della ricorrente mediante un meccanismo ad essa inapplicabile (quote di compartecipazione ai tributi erariali) e in assenza dei presupposti previsti dalle norme di attuazione statutaria - sottrazione unilaterale di gettito di spettanza regionale - Incidenza sul raggiungimento dell'equilibrio finanziario del bilancio regionale - Compromissione dello svolgimento delle funzioni e dei compiti istituzionali della Regione.

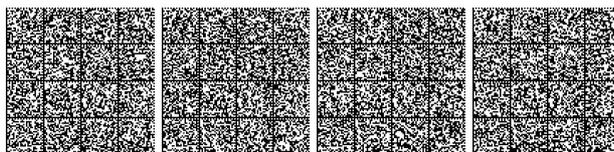
- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, commi 400, 401, 403, 405 (modificativo dell'art. 42, comma 5, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), 415 (modificativo dell'art. 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228) e 416 (modificativo dell'art. 1, comma 526, della legge 27 dicembre 2013, n. 147).
- Costituzione, artt. 81, comma sesto, 97, primo comma, e 119, commi primo e sesto; Statuto speciale della Regione Siciliana (r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455), artt. 36 e 43; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2, primo comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Previsione che le Province e le Città metropolitane concorrono al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione triennale della spesa corrente (1.000 milioni di euro per il 2015, 2.000 milioni di euro per il 2016 e 3.000 milioni di euro a decorrere dal 2017) - Previsione che ciascuna di esse versa ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato un ammontare di risorse pari ai predetti risparmi di spesa, ad eccezione delle Province in dissesto alla data del 15 ottobre 2014 - Previsione che l'ammontare della riduzione di spesa corrente che ciascun ente deve conseguire e del corrispondente versamento è stabilito con decreto di natura non regolamentare del Ministero dell'interno, di concerto con il MEF, da emanare entro il 15 febbraio 2015 - Previsione che, in caso di mancato versamento del contributo entro il 31 maggio di ciascun anno, l'Agenzia delle entrate provvede al recupero delle somme, a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore (RCA), all'atto del riversamento del relativo gettito alle Province e Città metropolitane interessate - Ricorso della Regione Siciliana - Impugnazione proposta in via cautelativa, per l'ipotesi che la suddetta normativa sia applicabile alla ricorrente - Denunciata lesione dell'autonomia amministrativa e finanziaria degli enti locali di area vasta - Violazione della competenza legislativa e dell'autonomia organizzativa della Regione Siciliana in materia di enti locali e relative circoscrizioni - Incidenza sull'autonomia amministrativa e finanziaria degli enti locali e liberi Consorzi siciliani nonché, indirettamente, su quella della Regione - Limitazione della disponibilità di risorse per finanziare integralmente le funzioni pubbliche ad essi attribuite - sottrazione di gettito spettante alla Regione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, commi 418 e 419.
- Costituzione, art. 119, commi primo e quarto; Statuto speciale della Regione Siciliana (r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455), artt. 14, lett. o), e 15.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Previsione che, in caso di mancato versamento entro il 31 maggio di ciascun anno del contributo delle Province e Città metropolitane al contenimento della spesa pubblica, l'Agenzia delle entrate provvede al recupero delle somme, a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore (RCA), all'atto del riversamento del relativo gettito alle Province e Città metropolitane interessate - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata sottrazione indiretta del gettito di entrate tributarie ad essa spettanti in quanto riscosse nel suo territorio - Contrasto con lo Statuto speciale e con le norme di attuazione in materia finanziaria - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 97 del 2013.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 419.
- Statuto speciale della Regione Siciliana (r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455), art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2, primo comma.



Ricorso della Regione siciliana, in persona del Presidente *pro-tempore*, On. le Rosario Crocetta rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, giusta procura a margine del presente atto, dagli Avvocati Beatrice Fiandaca e Marina Valli, elettivamente domiciliato presso la sede dell'Ufficio della Regione siciliana in Roma, via Marghera n. 36, ed autorizzato a proporre ricorso con deliberazione della Giunta regionale che si allega,

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore*, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna 370 presso gli Uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni della legge n. 190 del 23.12.2014, pubblicata sulla G.U.R.I. 29 dicembre 2014, n. 300 S.O. n. 99:

Art. 1 commi 122, 123 e 124 per violazione degli artt. 3 e 97, commi 1° e 2° Cost., per la limitazione che ne deriva alla potestà amministrativa regionale sancita dall'art.20 dello Statuto, segnatamente negli ambiti attribuiti nelle materie di cui agli artt. 14, lett. *d), g), m), o), r)* e 17 lett. *a), d), f) e h)* del medesimo nonché degli artt. 8, comma 6° e 119, commi 1° e 6° della Costituzione anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001.

Inoltre, quanto al comma 123, anche per violazione dell'art. 120 Cost. sotto il profilo della leale collaborazione.

Art. 1, commi 400, 401, 403, 405, 415 e 416, per violazione degli artt. 36 e 43 dello Statuto e dell'art. 2, 1° comma delle norme di attuazione in materia finanziaria (D.P.R.1074/1965) nonché degli artt. 81, comma 6°, 97, comma 1° e 119, commi 1° e 6° della Costituzione anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001.

Art. 1 commi 418 e 419 per violazione delle competenze regionali sancite dall'art.14 lett. *o)* e dall'art. 15 dello Statuto nonché per il profilo relativo alla lesione dell'autonomia amministrativa e finanziaria degli enti locali di area vasta in violazione dell'art.119, commi 1° e 4° della Cost.

Art. 1 comma 419 per violazione delle competenze statutariamente sancite dall'art. 36 dello Statuto regionale e dall'art. 2, comma 1 del d.P.R. 2 n. 1074/1965, in quanto sottrae indirettamente gettito di spettanza regionale.

FATTO

Nella G.U.R.I. 29 dicembre 2014, n. 300 S.O. n. 99 è stata pubblicata la legge n. 190 del 23.12.2014, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato” (legge di stabilità 2015) che contiene le su indicate disposizioni lesive delle prerogative statutarie.

Le norme di cui ci si duole comportano tutte, pur se a vario titolo, effetti negativi sul bilancio regionale. Si noti che viene introdotta più di una misura di importo ingente, che va a sommarsi alle già insostenibili riduzioni di risorse subite dalla Regione negli ultimi anni.

Ne consegue la violazione dei principi formulati da codesta ecc.ma Corte Costituzionale con riferimento ai limiti entro i quali sono legittime riduzioni di risorse per la Regione, ossia che si tratti di manovre non tali da rendere impossibile lo svolgimento dellè funzioni regionali (sentenza 138/99). Codesta Corte ha precisato che “Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che non é mai stato interamente e organicamente coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile, come sarebbe necessario, esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse, in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale della collettività regionale), o di devoluzione di gettito tributario, o di altri meccanismi di finanziamento, dall'altro”

Inoltre, appare necessario evidenziare che la giurisprudenza costituzionale ha più volte ammesso che la legge dello Stato può, nell'ambito di manovre di finanza pubblica, anche determinare riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché non sia alterato il rapporto tra i complessivi bisogni regionali e i mezzi finanziari per farvi fronte (*cf.* sentenze n. 307 del 1983, n. 123 del 1992, n. 370 del 1993 e n. 138 del 1999) e, che, a tal fine, essendo indiscutibile il depauperamento della finanza regionale, la stessa Corte ha affermato che non “sia necessario dimostrare alcun *vulnus* effettivo al bilancio regionale” (sent.n. 152/2011).

Del resto che le norme oggi impugnate incidano, sia direttamente che indirettamente, su una finanza regionale già gravemente compromessa dalla circostanza che al bilancio regionale affluisce solo una ridotta parte del gettito tributario riscosso in Sicilia si evince dai dati richiamati dalla Corte dei Conti in sede di parifica del Rendiconto per l'esercizio finanziario 2013 (3 luglio 2014 — Sezioni riunite in sede di controllo per la Regione siciliana — Delibera n. 2/2014/SS.RR./PARI e Relazione). Dalla relazione in sede di parifica risulta che “ I saldi differenziali delle operazioni di bilancio registrate nell'anno 2013, sia in conto competenza che a livello di cassa, scontano in negativo gli effetti dei contributi imposti alla Regione siciliana per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, disposti dalle manovre finanziarie adottate dallo Stato mediante gli strumenti delle riserve e degli accantonamenti di entrate tributarie. In linea



con questa tendenza, che dall'anno 2010 in poi ha registrato interventi sempre più consistenti e con effetti cumulativi rispetto a quelli adottati con precedenti manovre finanziarie, la legge 24 dicembre 2012, n. 228, ha disposto, per l'anno 2013, un contributo aggiuntivo, che si è tradotto nell'accantonamento di entrate tributarie per complessivi 819.313 milioni di euro (639.037 milioni nel 2012).

Al 31 dicembre 2013, il debito complessivo della Regione siciliana ammontava a complessivi 5.394 milioni di euro (di cui 5.143 a proprio carico e 251 da rimborsare dallo Stato) in lieve flessione rispetto al precedente anno 2012 (5.683 milioni di euro).

Il miglioramento della situazione debitoria, tuttavia, è solo apparente e di natura contingente, in quanto conseguenza del disallineamento temporale tra l'accensione dei due nuovi prestiti per complessivi 373 milioni di euro (rispettivamente 227 e 146 milioni), stipulati con la Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. nell'anno 2013, la cui erogazione è stata rinviata al successivo anno 2014, con ammortamento a partire dal 2015".

Quanto sopra premesso in fatto si formulano le seguenti doglianze.

DIRITTO

Art.1, commi 122, 123 e 124 per violazione degli artt. 3 e 97, commi 1° e 2° Cost., per la limitazione che ne deriva alla potestà amministrativa regionale sancita dall'art. 20 dello Statuto, segnatamente negli ambiti attribuiti nelle materie di cui agli artt.14, lett. *d), g), m), o), r)* e 17 lett. *a), d), f) e h)* del medesimo nonché degli artt. 81, comma 6° e 119, commi 1°e 6° della Costituzione anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001.

Con tali disposizioni la L.190/2014 ha fissato nella misura di 3,5 miliardi di euro (distribuiti nel quadriennio 2015/2018) le risorse necessarie ad assicurare la copertura finanziaria agli incentivi di cui ai precedenti commi 118 e 121 cui si fa fronte attraverso la riprogrammazione delle risorse del Piano di Azione Coesione (PAC) che, dal sistema di monitoraggio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze, non risultavano impegnate alla data del 30 settembre 2014 (comma 122).

Tali risorse sono versate all'entrata del bilancio dello Stato e restano acquisite all'erario (comma 124).

Al Gruppo di Azione, appositamente costituito per l'attuazione del PAC (organismo bilaterale Stato-UE) è affidato il compito di individuare le specifiche linee di intervento dei programmi (generatisi dall'adesione al PAC da parte di vari organismi detentori di risorse della programmazione comunitaria 2007-2013, fra cui le Regioni), da riprogrammare (comma 123).

Per dar conto del pregiudizio che ne deriva alla Regione non può prescindersi dall'illustrare, pur in estrema sintesi, genesi, caratteri e finalità del Piano di Azione Coesione avviato nel corso del 2011 d'intesa con la Commissione Europea per accelerare l'attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali 2007-2013.

Con tale strumento si attua una revisione delle scelte di investimento già compiute in sede comunitaria con lo scopo di:

- mettere in salvaguardia interventi/risorse i cui tempi di attuazione non risultano coerenti con i tempi della rendicontazione sui programmi comunitari (e di conseguenza avere più tempo a disposizione per realizzarli);
- avviare nuove azioni/progetti, alcune delle quali di natura prototipale, che, in base agli esiti, potranno essere riprese nella programmazione 2014-2020. L'intervento prevede lo spostamento di una parte del cofinanziamento nazionale ex L.183/1987 fuori dai Programmi comunitari, in modo da poter attuare i progetti senza più le scadenze temporali della programmazione comunitaria.

L'operazione è stata preceduta da un Accordo sottoscritto il 3 novembre 2011 dal Governo nazionale (Ministro Fitto) con i Presidenti delle otto regioni meridionali che, tra i vari punti che danno vita al "Piano Nazionale per il Sud: Sud 2020", in particolare al punto 2 prevede che "Le rimodulazioni dei programmi potranno prevedere la revisione del tasso di cofinanziamento comunitario a condizione che le risultanti risorse nazionali siano vincolate al riutilizzo nel rispetto del principio della territorialità".

L'Accordo tra il Governo italiano e la Commissione Europea è stato poi sottoscritto il 7 novembre 2011 e prevede la costituzione di un "Gruppo di Azione" per seguire il PAC "attraverso il quale concretizzare una nuova modalità di cooperazione rafforzata tra lo Stato membro e la Commissione Europea, indispensabile per il successo dell'iniziativa".

Da evidenziare che le Istituzioni europee hanno accondisceso ad una complessiva riprogrammazione delle risorse destinate alla politica di Coesione per l'Italia a condizione che le medesime non fossero distolte, per la quota nazionale destinata al cofinanziamento, dal mantenimento di politiche di sviluppo destinate alle Regioni più svantaggiate.



E, infatti, rilevando nella vicenda i principi del vincolo di destinazione territoriale delle risorse e dell'addizionalità delle medesime a fronte di un corrispondente impegno finanziario del Governo nazionale, sanciti nei Trattati di adesione dell'Italia all'Unione Europea e ripresi dai Regolamenti comunitari dedicati alla Politica di Coesione, gli stessi sono stati posti alla base dei conseguenti atti regolatori nazionali della materia.

Il Piano di Azione Coesione è stato definito e attuato attraverso fasi successive di riprogrammazione dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali 2007-2013 dei programmi operativi delle regioni meridionali e di quelli nazionali (che utilizzano risorse delle 4 regioni meridionali di Campania, Puglia, Calabria e Sicilia). In parte estremamente residuale sono presenti piccole risorse di alcune regioni del Centro-Nord.

Nel corso del suo sviluppo sono state destinate risorse a numerosi obiettivi e misure di priorità strategica. La prima fase (PAC I) ha concentrato le risorse verso quattro Priorità di intervento — Istruzione, Agenda digitale, Occupazione e Ferrovie — mentre la seconda fase (PAC II) è stata orientata in modo più deciso verso obiettivi di crescita e inclusione sociale.

La terza riprogrammazione (dicembre 2012) riguarda, nell'area "Convergenza", i Programmi Operativi regionali di Calabria, Campania, Puglia e Sicilia e i Programmi Operativi nazionali "Reti e Mobilità" e "Sicurezza per lo sviluppo" (per circa il 98%).

Le "Misure straordinarie per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e la coesione sociale" previste dalla legge 9 agosto 2013 n. 99 costituiscono i contenuti della quarta fase di riprogrammazione.

La quinta fase di riprogrammazione è stata avviata dal Consiglio dei Ministri il 27 dicembre 2013. Prevede la rimodulazione di 1,8 miliardi di euro già programmati nel Piano di Azione Coesione su azioni non avviate o comunque in ritardo di attuazione. Gli investimenti sono destinati a misure specifiche per le imprese, per l'occupazione e per lo sviluppo delle economie locali.

Ora mentre in via amministrativa si stava percorrendo il complesso *iter* per le riprogrammazioni dei Programmi PAC approvate dal Gruppo di Azione-come nel caso di alcune Azioni del PAC III Fase Sicilia, approvate dal Gruppo di Azione l'1.10.2014, tradotte nella riformulazione del piano finanziario del programma con nota del Dipartimento Sviluppo e Coesione del MEF del 2.12.2014, e definite dal MEF con decreto dell'Ispettore generale capo per i rapporti finanziari con l'Unione europea del 22 gennaio 2015, pubblicato in GURI n. 33 del 10-2-2015- la legge di stabilità interviene a decurtare di un'ingente quota le risorse del Fondo di rotazione per il cofinanziamento nazionale della programmazione europea, (L.183/1987) già destinate ad interventi nell'ambito del PAC per il finanziamento degli sgravi contributivi per le assunzioni a tempo indeterminato, misura, della quale si può certo condividere l'importanza, ma che, esulando dalle finalità del PAC, non può essere finanziata a valere sui fondi destinati all'attuazione del Piano medesimo.

Ed infatti mai il legislatore aveva preteso di mettere mano alle risorse destinate al Fondo per la copertura di nuovi diversi interventi legislativi.

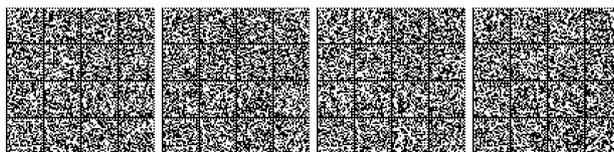
In contrario non ha pregio, invocare come precedente l'art. 4 del D.L. 76/2013 e relativa legge di conversione n. 99/2013, laddove prevede che il " Gruppo di Azione procede periodicamente" e in ogni caso " in partenariato con le amministrazioni interessate, alla verifica dello stato di avanzamento dei singoli interventi e alle conseguenti rimodulazioni del Piano di Azione Coesione che si rendessero necessarie anche a seguito dell'attività di monitoraggio anche al fine di eventuali riprogrammazioni".

Detta possibilità di riallocare le risorse già destinate a taluni interventi in quanto inserita fra le " Misure per la velocizzazione delle procedure in materia di riprogrammazione dei programmi nazionali cofinanziati dai Fondi strutturali e di rimodulazione del Piano di Azione Coesione" è infatti consentita sempre nel contesto PAC.

Con la Legge di stabilità invece, in assoluto spregio di finalità e modalità di finanziamento del PAC si introduce una regola mai precedentemente definita, ovvero quella della decurtazione delle risorse del fondo di rotazione, in assenza di impegni.

Così disponendo lo Stato, oltre a disattendere il principio di territorialità imposto dalle Istituzioni europee e formalmente condiviso con le Regioni, nel far riferimento alla data del 30 settembre 2014, della quale è immotivata la fissazione, applica retroattivamente una vera e propria sanzione, alla quale le Amministrazioni interessate non sapevano di andare incontro. Circa gli effetti negativi che dall'applicazione degli indicati commi 122-124 conseguono per la Regione basti pensare a:

— la sottrazione, che si stima, da un'interpretazione strettamente letterale, di oltre 1.314 milioni di euro sulle linee PAC Salvaguardia, Misure Anticicliche e Nuove Azioni Regionali (atteso che al Ministero risultano impegni solo per circa 110 milioni mentre alla data del 30 settembre la Regione ne aveva impegnato oltre 516 milioni) relativa a interventi di rilevanza strategica per la Regione, da attuare nell'ambito di pressochè tutti i settori di competenza (come risulta dalle tabelle allegate nelle quali sono esposti per ciascun intervento anche gli importi finanziati e quelli degli



impegni assunti alla data del 30 settembre 2014, distinguendo tra quelli inseriti o meno nel *BDU*), ai quali vanno ad aggiungersi gli oltre 281 milioni relativi al c.d. Piano Giovani;

— i gravissimi pregiudizi per gli interventi già in corso, con particolare riferimento all'esigenza di porre in salvaguardia quei progetti inizialmente previsti nei programmi comunitari che successivamente sono stati trasferiti al di fuori dei Programmi Operativi 2007-2013 perché non in grado di conseguire la chiusura delle attività entro i termini della programmazione comunitaria (dicembre 2015) a causa della complessità delle procedure e dei pareri autorizzativi, con la conseguente mancata copertura finanziaria degli stessi;

— la creazione di un consistente ed, in atto, non quantificabile, numero di contenziosi con le amministrazioni beneficiarie esterne in gran parte pubbliche (Comuni) che si vedranno annullare interventi in relazione ai quali sono stati sottoscritti convenzioni e disciplinari, sono in corso procedure di gara, sono state comunque già sostenute spese (anche in assenza di obblighi giuridicamente vincolanti già conseguiti a quella data, ovvero di gare già aggiudicate), con il rischio più che concreto di generare debiti fuori bilancio;

— le ricadute finanziarie ancor più drastiche che tali contenziosi produrranno per quei casi in cui l'obbligo giuridicamente vincolante, non presente alla data del 30 settembre, sia stato conseguito nei mesi successivi (ottobre-dicembre);

— la vanificazione di gran mole del lavoro già svolto dagli Uffici regionali, e, invero, anche statali, e l'ulteriore attività da espletare, stante, come detto, che le procedure amministrative di rimodulazione stanno tuttora andando avanti, a prescindere dagli esiti dell'individuazione degli interventi defianziati e considerate le criticità scaturenti dalla mancata partecipazione della Regione alla procedura di individuazione (i dati di monitoraggio alla data del 30 settembre 2014 non risultano per tutte le Regioni esaustivi ed aggiornati sia per il mancato allineamento del sistema di monitoraggio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze (*BDU*) alle rimodulazioni via via approvate dal Gruppo Azione Coesione che a causa dei rallentamenti con i quali i soggetti beneficiari esterni alle amministrazioni regionali alimentano i sistemi stessi, con la conseguenza che possono non risultare nei sistemi inviati a quella data progetti che invece hanno conseguito *OGI*).

In una parola alla Regione viene impedito di realizzare opere e altre iniziative strategiche per lo sviluppo dell'Isola già proposte e approvate per molte delle quali ha già svolto rilevanti attività, essendo tenuta a sopportare costi e oneri amministrativi che conseguono esclusivamente alla scelta che lo Stato ha inopinatamente e con valenza retroattiva compiuto per le esigenze del proprio bilancio.

Per tutto quanto sopra esposto deve concludersi che le disposizioni di cui ai commi 122, 123 e 124 violano i principi di ragionevolezza e di buon andamento della Pubblica Amministrazione, quali sanciti dagli artt. 3 e 97 della Costituzione, articolo quest'ultimo che, oltre che nel comma 2, risulta violato anche con riferimento al comma 1 per l'aspetto della garanzia degli equilibri di bilancio.

Si denunciano tali vizi, che pur non afferiscono al riparto delle competenze tra Stato e Regione, in quanto ridondano nella lesione delle competenze regionali quali previste dalla Statuto.

Si consideri infatti che l'art. 20, attribuisce alla Regione la piena potestà amministrativa nelle stesse materie in cui ad essa spetta la potestà legislativa, esclusiva e concorrente, ai sensi degli artt. 14 e 17 (principio del parallelismo) e che gli interventi che le norme che s'impugnano impediscono alla Regione di portare avanti afferiscono tutti a materie elencate dai suddetti articoli, alle lettere come sopra riportate.

Contestualmente si evidenzia che, per gli effetti che la loro applicazione determina, le stesse disposizioni si prestano anche a rilievi di incostituzionalità individuati nella lesione dei principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche, all'esercizio delle quali le prime sono preordinate, quali sanciti, dagli artt. 81, comma 6°, 97, comma 1° e 119, commi 1° e 6° della Costituzione, articolo quest'ultimo invocabile anch'esso dalla Regione in virtù della clausola di maggior favore recata dall'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001.

Art. 1, comma 123, anche per violazione dell'art. 120 Cost. sotto il profilo della leale collaborazione.

Senza recesso dalle superiori censure deve evidenziarsi l'ulteriore profilo di illegittimità costituzionale in cui incorre il comma 123 stabilendo, come visto, che la procedura da porre in essere per giungere al risultato del trasferimento dei fondi PAC al bilancio dello Stato non preveda coinvolgimento alcuno della Regione.

Al riguardo val la pena sottolineare che la novità e drasticità dell'intervento rendono necessaria l'interlocuzione con la Regione, anche solo per chiarirne ambiti e confini di praticabilità, modalità che, infatti, la già riportata previsione dell'art. 4 DL 76/2013, conv. in L. 99/2013 prescrive (il "Gruppo di Azione procede... " in partenariato con le amministrazioni interessate") come passaggio dell'*iter* da svolgere per apportare modifiche alla programmazione PAC, quale già effettuata.



Degna di nota è la circostanza che la procedura in partenariato che è prescritta per programmarne diversamente l'utilizzo delle risorse nell'ambito delle finalità del PAC, non lo sia invece nell'ipotesi in cui le risorse si sottraggono addirittura a dette finalità.

Inoltre posto che il comma 123 affida al Gruppo di Azione Coesione di individuare interventi al fine di reperire risorse nell'ammontare fissato al comma precedente, si rende ancor più necessario un momento di raccordo per la selezione degli interventi cui revocare il finanziamento.

Da ciò la lesione del principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni, la cui pregnanza, in particolare con riferimento agli atti di programmazione, in ragione del carattere delle competenze regionali coinvolte, è stata più volte ribadita da codesta ecc.ma Corte costituzionale a partire dalla sent. 389/1995 (*ex multis* sentt. 50/2008 e 297/2012.)

Art. 1, commi 400, 401, 403, 405, 415 e 416, per violazione degli artt. 36 e 43 dello Statuto e dell'art.2, 1° comma delle norme di attuazione in materia finanziaria (D.P.R.1074/1965) nonché degli artt.81, comma 6°, 97, comma 1° e 119, commi 1° e 6° della Costituzione anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001.

Il comma 400 stabilisce un ulteriore concorso alla finanza pubblica per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, pari complessivamente a 467 milioni di euro, per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017 e a 513 milioni per il 2018, in termini di indebitamento netto e in termini di saldo netto da finanziare.

Tali importi, precisa il successivo comma 417, possono essere modificati, ad invarianza dell'importo complessivo, mediante accordo da sancire entro il 31 gennaio di ciascun anno in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Come risulta dalla tabella la quota che annualmente fa carico alla Regione siciliana ammonta a ben 273 milioni di euro.

Oltre all'entità del contributo richiesto rileva che la Sicilia, insieme solo a Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia, lo assicuri nell'ambito dell'applicazione dell'articolo 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, concernente la disciplina del patto di stabilità interno in termini di competenza euro compatibile.

Specificamente per la nostra Regione il comma 405, modificando l'articolo 42, comma 5, del decreto-legge n. 133 del 2014, dispone che il MEF, laddove necessario, deve comunicare alla regione Siciliana entro il 30 giugno di ciascun anno l'obiettivo rideterminato in conseguenza di nuovi contributi alla finanza pubblica posti a carico delle autonomie speciali con legge statale.

Detta previsione si ricollega alla circostanza che, in attuazione dell'Accordo sottoscritto il 9 giugno 2014 fra il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Presidente della Regione siciliana, l'obiettivo di patto di stabilità interno della Regione siciliana, di cui al comma 454 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, è stato determinato — in 5.786 milioni di euro per l'anno 2014 e in 5.665 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017 — dall'art. 42, comma 5, del decreto-legge n. 133 del 2014, disposizione che precisa che gli obiettivi, per gli anni 2014-2017, possono essere rideterminati in conseguenza di nuovi contributi alla finanza pubblica posti a carico delle autonomie speciali con legge statale.

In termini di saldo netto da finanziare il contributo previsto per le regioni Friuli-Venezia Giulia, Sicilia, Sardegna e Valle d'Aosta, fino all'emanazione delle norme di attuazione è assicurato attraverso l'accantonamento delle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

Da ciò in estrema sintesi può evidenziarsi che il contributo richiesto alla Regione siciliana in termini di saldo netto da finanziare viene ad aggiungersi a tutti quelli già in precedenza disposti dallo Stato (tutti fatti oggetto di impugnativa da parte di questa Regione) ed ancora una volta, nelle more dell'emanazione delle previste e necessarie norme di attuazione, sottraendo, unilateralmente e in assenza delle condizioni per far luogo a riserva, gettito di integrale spettanza regionale (c. 403).

Pertanto, come tutti i precedenti interventi statali in tal senso (l'ultimo dei quali recato dall'art. 46, comma 3, D.L. 24 aprile 2014, n. 66, che ha sostituito il comma 526 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147) anche quello recato dalla legge di stabilità 2015 risulta disposto in violazione dei parametri rubricati.

Inoltre, il comma 416, che pure si censura, stabilisce che il concorso alla finanza pubblica disposto dall'art.1, c. 526 della L. 147/2013 e succ. modif. fino al 2017 continua ad essere dovuto anche per il 2018. Si rammenta che pure la richiamata disposizione è stata fatta oggetto di ricorso (n. 17/2014).

Il combinato disposto dei commi 400, 403 e 416 nel prevedere un aggravio dell'onere finanziario a carico della Regione mediante un meccanismo ad essa inapplicabile (quote di compartecipazione ai tributi erariali) e, in assenza dei presupposti previsti dall'art. 2, comma 1° del d.P.R. 1074/1965, per darsi luogo ad una legittima deroga al principio della spettanza del gettito dei tributi riscossi sul proprio territorio, le sottrae entrate che questa Regione potrebbe destinare a far fronte alle proprie spese.



Ed ancora in proposito va osservato che 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 dei propri bilanci sicchè poichè mette in crisi il raggiungimento dell'equilibrio finanziario del bilancio regionale la previsione legislativa viola altresì gli artt. art. 81, ult. comma 97, comma 1° e 119, commi 1° e 6° della Costituzione nonché, prevedendosene l'applicabilità a prescindere dalle necessarie norme di attuazione, anche l'art.43 dello Statuto.

Anche in termini di indebitamento netto, pur se l'Accordo suindicato ha fatto salva la facoltà dello Stato di modificare l'importo dei concordati obiettivi programmatici, è di tutta evidenza l'effetto lesivo che la manovra statale arrecherà al bilancio e al territorio regionale considerato da un lato che la nuova determinazione del patto di stabilità è imposta al di fuori di qualunque raccordo con la Regione e che in base al comma 414 le autonomie speciali devono comunque garantire il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza.

Rammentando che per il periodo 2014-2017 l'obiettivo era già stato determinato con l'accordo del giugno scorso, aggiungendo a quelli posti a carico della Regione dalla normativa allora vigente, un ulteriore contributo di 400 milioni, motivo di preoccupazione induce anche il comma 415 che alle lett. a) e b) modifica alinea e tabella del comma 454 dell'art.1 L. 228/2012, per protrarne l'applicazione nel 2018.

Ciò considerato pertanto il combinato disposto dei commi 400, 401, 405 e 415 è identicamente pregiudizievole per le prerogative costituzionali di questa Regione.

Conclusivamente quindi l'intera manovra recata dai commi in rubrica per gli effetti che determina in termini di (dis)equilibrio di bilancio mette a repentaglio la garanzia del corretto svolgimento delle funzioni che ordinariamente si ascrivono alla competenza di questa Regione.

Art. 1 commi 418 e 419 per violazione delle competenze regionali sancite dall'art.14 lett. o) e dall'art. 15 dello Statuto nonché per il profilo relativo alla lesione dell'autonomia amministrativa e finanziaria degli enti locali di area vasta in violazione dell'art.119, commi 1° e 4° della Cost.

Quanto al comma 418, appare palese che il contributo richiesto alle Province e da finanziare attraverso riduzione della spesa corrente, si ricollegi al riordino degli enti di area vasta, quale stabilito dalle fonti statali. In sostanza viene individuato il contributo triennale posto in capo a Province e Città metropolitane al risanamento della finanza pubblica. Il decreto di riparto deve essere emanato entro il 15.2.2015.

Ora, nell'attuazione delle proprie prerogative statutarie, il legislatore siciliano sta del tutto autonomamente procedendo al riordino, tanto che ha già soppresso le Province regionali.

Tuttavia, nella L. di stabilità lo Stato, che ai successivi commi, 420 e segg., mostra di essere consapevole della separazione di detti percorsi di riordino, correlata all'autonomia regionale speciale, non ha espressamente escluso gli enti siciliani dall'applicazione dei commi in commento.

Invero, una generale clausola di salvaguardia è recata alla fine della legge dal comma 734 che recita "Le disposizioni di cui alla presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e le relative norme di attuazione".

In proposito si osserva che tale previsione sembrerebbe rispettata dalla circolare n. 1/2015. del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie con la quale si forniscono chiarimenti per l'applicazione delle disposizioni in esame alle sole Regioni a statuto ordinario.

Tuttavia, cautelativamente e per mero tuziorismo difensivo, questa Regione ritiene di dover sollevare la relativa questione di legittimità costituzionale in riferimento ai parametri come individuati in rubrica.

Il concorso richiesto mediante contenimento della spesa incide su questa Regione con conseguente lesione della sua autonomia organizzativa in materia di enti locali e di circoscrizioni (sentt. 298/2009 e 229/2013).

In ordine, poi, alla violazione dell'art. 119, comma 1° della Costituzione è palese come i commi censurati incidano direttamente sull'autonomia finanziaria di entrata e di spesa e la disponibilità di risorse autonome degli enti locali siciliani e, indirettamente, su quella della Regione.

In assenza, però, del provvedimento ministeriale come citato dal quarto periodo del comma 418, non si hanno certezze dell'esclusione delle Province siciliane e ciò consiglia di impugnare, in via cautelativa, l'intero comma. L'alternativa di reagire eventualmente al solo atto attuativo comporterebbe il rischio di incorrere in una declaratoria di inammissibilità per acquiescenza alla norma in attuazione della quale il provvedimento verrà emesso.

Tanto precisato, si rileva, quindi, la lesione delle competenze regionali sancite dall'art.14 lett. o) e dall'art. 15 dello Statuto e, inoltre, considerato che le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche a difesa delle attribuzioni degli enti locali (cfr: Corte cost. sent. n. 298 del 2009 e precedenti ivi citati), la violazione dell'autonomia amministrativa e finanziaria dei liberi consorzi siciliani sancita dall'art.119, commi 1° e 4° della Cost.



Ora l'autonomia finanziaria postula che le Regioni e gli enti locali «abbiano la effettiva disponibilità delle risorse loro attribuite ed il potere di manovra dei mezzi finanziari» (sentenza n. 171 del 1999) e ha «un indubbio carattere funzionale» (sentenza n. 742 del 1988) all'assolvimento dei compiti istituzionali che gli enti sono chiamati a svolgere.

Ne consegue che l'autonomia della Regione, indirettamente, e quella degli enti locali, di disporre delle proprie risorse per «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (art. 119, quarto comma, Cost.) è limitata dalla disciplina impugnata, che incide pesantemente sulla disponibilità delle loro risorse.

Quanto poi al comma 419 che, correlato al precedente è del pari viziato, esso prevede, in caso di omesso versamento del contributo previsto dal comma 418, il recupero dello stesso a valere sull'imposta per la responsabilità civile automobilistica secondo meccanismi tecnicamente individuati.

Il meccanismo di cui al comma 419 viene infatti a incidere illegittimamente nell'ambito dei complessivi rapporti finanziari tra Regione ed ex Province, nel quale si situa la destinazione del gettito dell'imposta da parte della Regione, come si precisa di seguito.

Art. 1 comma 419 per violazione delle competenze statutariamente sancite dall'art. 36 dello Statuto regionale e dall'art. 2, comma 1 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074.

Tale disposizione genericamente prevede — senza effettuare alcun distinguo fra gli enti situati nel territorio delle Autonomie Speciali e quelli delle Regioni a statuto ordinario — che il recupero del gettito da parte dello Stato è demandato all'Agenzia delle Entrate nei confronti delle province interessate, a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, di cui all'art. 60 del D.L. 15 dicembre 1997, n° 446, all'atto del riversamento da parte dell'Erario del relativo gettito alle province medesime. Ciò analogamente a quanto in precedenza ha disposto l'art. 10 ed il relativo allegato 1, per la parte che riguarda le Province siciliane, del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16 convertito in legge dall'art. 1, comma 1 della legge 2 maggio 2014, n. 68, censurato da questa Regione con ricorso n. 10/2014 che verrà discusso all'udienza del 10 marzo 2015.

Il su indicato meccanismo è stato già oggetto di esame da parte di codesta Corte che, con la sentenza n° 97/2013 del 20 maggio 2013, pubblicata il 23 maggio 2013 ha compiutamente chiarito la portata ed il collegamento fra tutte le previsioni normative, statali e regionali, che disciplinano la materia dell'imposta in argomento.

Codesta Corte ha precisato che “l'art. 17, comma 1, del decreto legislativo n. 68 del 2011 ha... disposto, esclusivamente per le Province ubicate nelle Regioni a statuto ordinario, che, a decorrere dal 2012...l'imposta in questione assumesse la natura di tributo proprio derivato provinciale” in quanto “le disposizioni contenute nel Capo II del citato decreto legislativo, tra cui è ricompreso anche il menzionato art. 17, comma 1, si devono intendere riferite alle sole Regioni a statuto ordinario, come esplicitamente prevede l'art. 16, comma 1, del decreto legislativo n. 68 del 2011” e, sancendo il perdurare del sistema come delineato dal legislatore regionale con la l.r. 2 del 2002, ha ribadito che l'imposta sulla responsabilità civile automobilistica mantiene ad oggi la sua connotazione di tributo il cui gettito spetta alla Regione siciliana nella misura in cui è riscosso nell'ambito del suo territorio restando, pertanto, sottratto all'ambito di applicazione dell'art. 17, comma 1, del decreto legislativo n. 68 del 2011 che costituisce l'antecedente normativo cui si riallaccia la previsione dell'art.16, comma 7 del d.l. 95/12.

Malgrado i chiari contenuti della sentenza n. 97/2013 il legislatore statale continua ad attuare, come già in precedenza con il richiamato l'art. 10 del DL.16 del 2014, tentativi di sottrazione a questa Regione del gettito di tributi di sua spettanza in quanto riscossi sul suo territorio che la Regione, autonomamente riversa, alle Province in base a una legge già adottata dalla stessa (art.10 l.r. 2/2002).

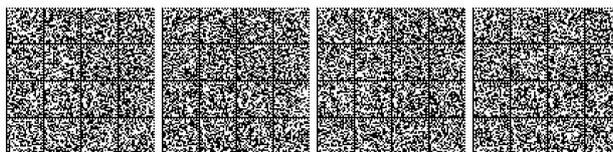
Considerata la natura tributaria delle entrate, pertanto, il comma 419 è, in ogni caso lesivo delle competenze statutariamente sancite dall'art. 36 dello Statuto regionale e dall'art. 2, comma 1 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, in quanto lo Stato pretende indirettamente di incamerare entrate di spettanza regionale.

P. Q. M.

*Per quanto sopra esposto e per quanto si fa riserva di ulteriormente dedurre si chiede che
Voglia codesta Ecc.ma Corte Costituzionale ritenere e dichiarare.*

L'illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni della legge n. 190 del 23.12.2014, per violazione dei parametri a fianco di ciascuna di esse individuati

Art. 1 commi 122, 123 e 124 per violazione degli artt. 3 e 97, commi 1° e 2° Cost., per la limitazione che ne deriva alla potestà amministrativa regionale sancita dall'art.20 dello Statuto, segnatamente negli ambiti attribuiti nelle mate-



rie di cui agli artt. 14, lett. d), g), m), o), r) e 17 lett. a), d), f) e h) del medesimo nonché degli artt. 81, comma 6° e 119, commi 1° e 6° della Costituzione anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001.

Inoltre, quanto al comma 123, anche per violazione dell'art. 120 Cost. sotto il profilo della leale collaborazione.

Art. 1, commi 400, 401, 403, 405, 415 e 416, per violazione degli artt. 36 e 43 dello Statuto e dell'art. 2, 1° comma delle norme di attuazione in materia finanziaria (D.P.R. 1074/1965) nonché degli artt. 81, comma 6°, 97, comma 1° e 119, commi 1° e 6° della Costituzione anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001.

Art. 1 commi 418 e 419 per violazione delle competenze regionali sancite dall'art. 14 lett. o) e dall'art. 15 dello Statuto nonché il profilo relativo alla lesione dell'autonomia amministrativa e finanziaria degli enti locali di area vasta in violazione dell'art. 119, commi 1° e 4° della Cost.

Art. 1 comma 419 per violazione delle competenze statutariamente sancite dall'art. 36 dello Statuto regionale e dall'art. 2, comma 1 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, in quanto sottrae indirettamente gettito di spettanza regionale.

Si acclude copia della delibera di Giunta di autorizzazione a ricorrere, nonché tabelle relative a interventi PAC.

Palermo – Roma 24 febbraio 2015

Avv.ti: FIANDACA - VALLI

15C00105

N. 42

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 marzo 2015
(della Regione Veneto)*

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Province e Città metropolitane - Previsto concorso al contenimento della spesa pubblica mediante riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e 3.000 milioni di euro per l'anno 2017 - Conseguente ripartizione delle predette riduzioni di spesa nella misura del 90 per cento per gli enti appartenenti alle Regioni a statuto ordinario e del restante 10 per cento per gli enti della Regione Siciliana e della Regione Sardegna - Previsto obbligo di inserimento da parte di ciascuna Provincia e Città metropolitana in apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato di un ammontare di risorse pari ai predetti risparmi di spesa - Prevista esclusione dell'obbligo di versamento per le Province in dissesto alla data del 15 ottobre 2014 - Previsione che con decreto del Ministro dell'interno, da emanare entro il 31 marzo 2015, con il supporto tecnico della Società per gli studi di settore - SOSE S.p.a., sentita la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, è stabilito l'ammontare della riduzione della spesa corrente che ciascun ente deve conseguire e del corrispondente versamento, tenendo conto anche della differenza tra spesa storica e fabbisogni standard - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza ed ingiustificato uguale trattamento delle Province e delle Città metropolitane, senza considerare la relativa situazione organizzativa e il rapporto tra popolazione e numero dei dipendenti - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione dell'autonomia costituzionale delle Province e delle Città metropolitane - Lesione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Lesione della sfera di competenza legislativa concorrente e residuale regionale - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 418.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, commi terzo e quarto, 118, 119, commi primo, secondo e quarto, e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Province e Città metropolitane - Previsione che, in caso di mancato versamento del contributo di cui al comma 418 entro il 31 maggio di ciascun anno, sulla base dei dati comunicati dal Ministero dell'interno, l'Agenzia delle entrate provvede al recupero delle predette somme nei confronti delle Province e delle Città metropolitane interessate, a valere sui versamenti dell'importo sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, di cui all'art. 60 del d.lgs. n. 446/1997, e successive modificazioni, riscossa tramite modello F24, all'atto del riversamento del relativo gettito alle medesime Province e Città metropolitane - Previsione che, in caso di incapienza a valere sui versamento dell'imposta di cui sopra, il recupero è effet-



tuato a valere sui versamenti dell'imposta provinciale di trascrizione, con modalità definite con decreto dal Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza ed ingiustificato uguale trattamento delle Province e delle Città metropolitane, senza considerare la relativa situazione organizzativa e il rapporto tra popolazione e numero dei dipendenti - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione dell'autonomia costituzionale delle Province e delle Città metropolitane - Lesione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Lesione della sfera di competenza legislativa concorrente e residuale regionale - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 419.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, commi terzo e quarto, 118, 119, commi primo, secondo e quarto, e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Riduzione della dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di stabilità 2015, in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, ridotta del 30% per le Città metropolitane, del 50% per le Province, del 30% per le Province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri di cui all'art. 1, comma 3, secondo periodo, della legge n. 56 del 2014 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di tutela del lavoro - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione dell'autonomia costituzionale delle Province e delle Città metropolitane - Lesione della sfera di competenza legislativa concorrente e residuale regionale - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 421.
- Costituzione, artt. 3, 35, 97, 114, 117, commi terzo e quarto, 118, 119, commi primo, secondo e quarto, e 120.

Comuni, Province e Città metropolitane - Legge di stabilità 2015 - Individuazione del personale che rimane assegnato alle Province e alle Città metropolitane e di quello destinato alle procedure di mobilità, da effettuarsi entro novanta giorni 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 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di tutela del lavoro - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione dell'autonomia costituzionale delle Province e delle Città metropolitane - Lesione della sfera di competenza legislativa concorrente e residuale regionale - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 422.
- Costituzione, artt. 3, 35, 97, 114, 117, commi terzo e quarto, 118, 119, commi primo, secondo e quarto, e 120.

Comuni, Province e città metropolitane - Legge di stabilità 2015 - Determinazione, con il supporto delle società in house delle amministrazioni centrali competenti, di piani di riassetto organizzativo, economico, finanziario e patrimoniale delle Città metropolitane e delle Province delle Regioni a statuto ordinario, nel contesto delle procedure e degli osservatori di cui all'accordo in sede di Conferenza unificata previsto dall'art. 1, comma 91, della legge n. 56 del 2014 - Definizione, in tale contesto, delle procedure di mobilità del personale interessato e fissazione dei relativi criteri mediante il decreto ministeriale di cui all'art. 30, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, da adottare entro sessanta giorni - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di tutela del lavoro - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione dell'autonomia costituzionale delle Province e delle Città metropolitane - Lesione della sfera di competenza legislativa concorrente e residuale regionale - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 423.
- Costituzione, artt. 3, 35, 97, 114, 117, commi terzo e quarto, 118, 119, commi primo, secondo e quarto, e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Obbligo per le Regioni e gli enti locali di destinare negli anni 2015 e 2016 le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità - Obbligo di destinare, altresì, 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 - Previsione che, nonostante i detti obblighi, restano fermi i vincoli del patto di stabilità



interno e la sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente, e che le assunzioni effettuate in violazione di tale normativa sono nulle - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di tutela del lavoro - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione dell'autonomia costituzionale delle Province e delle Città metropolitane - Lesione della sfera di competenza legislativa concorrente e residuale regionale - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 424.
- Costituzione, artt. 3, 35, 97, 114, 117, commi terzo e quarto, 118, 119, commi primo, secondo e quarto, e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Impiego pubblico - Previsione che la Presidenza del Consiglio - Dipartimento della funzione pubblica avvia presso le Amministrazioni dello Stato, le Agenzie, le Università, gli enti pubblici non economici, ivi compresi quelli di cui all'art. 70, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001, con esclusione del personale amministrativo dei comparti sicurezza, difesa e corpo nazionale dei VV. FF., del comparto scuola, AFAM ed enti di ricerca, una ricognizione dei posti da destinarsi alla ricollocazione del personale di cui al comma 422 del presente articolo interessato ai processi di mobilità - Previsione che le amministrazioni sopra menzionate comunicano un numero di posti, corrispondente, sul piano finanziario, alla disponibilità delle risorse destinate, per gli anni 2015 e 2016, alle assunzioni di personale a tempo indeterminato, al netto di quelle finalizzate all'assunzione dei vincitori di concorsi pubblici collocati nelle graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della legge censurata - Previsione che il Dipartimento della funzione pubblica rende noto l'elenco dei posti comunicati nel proprio sito istituzionale - Previsione che le procedure di mobilità predette si svolgono secondo le modalità e le priorità di cui al comma 423, procedendo in via prioritaria alla ricollocazione presso gli uffici giudiziari e facendo in tal caso ricorso al fondo di cui all'art. 30, comma 2.3, del decreto legislativo n. 165 del 2001, prescindendo dall'acquisizione al medesimo fondo del 50 per cento del trattamento economico spettante al personale trasferito facente capo all'amministrazione cedente - Previsione che, nelle more del completamento del procedimento stesso, è fatto divieto alle Amministrazioni di effettuare assunzioni a tempo indeterminato e che le assunzioni effettuate in violazione a quanto disposto dalla norma censurata sono nulle - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di tutela del lavoro - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione dell'autonomia costituzionale delle Province e delle Città metropolitane - Lesione della sfera di competenza legislativa concorrente e residuale regionale - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 425.
- Costituzione, artt. 3, 35, 97, 114, 117, commi terzo e quarto, 118, 119, commi primo, secondo e quarto, e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Impiego pubblico - Previsione che il termine del 31 dicembre 2016, per le finalità volte al superamento del precariato, è prorogato al 31 dicembre 2018, con possibilità di utilizzo delle risorse per le assunzioni e delle graduatorie che derivano dalle procedure speciali - Previsione, fino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione, ai sensi dell'art. 1, comma 529, della legge n. 147 del 2013, che le Regioni possono procedere alla proroga dei contratti a tempo determinato interessati alle procedure di cui al presente periodo, fermo restando il rispetto dei vincoli previsti dall'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, in ogni caso nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di tutela del lavoro - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione dell'autonomia costituzionale delle Province e delle Città metropolitane - Lesione della sfera di competenza legislativa concorrente e residuale regionale - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 426.
- Costituzione, artt. 3, 35, 97, 114, 117, commi terzo e quarto, 118, 119, commi primo, secondo e quarto, e 120.

Comuni, Province e Città metropolitane - Legge di stabilità 2015 - Norme riguardanti la dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province nelle Regioni a statuto ordinario - Previsione della possibilità per i Comuni di "delegare" o "affidare" funzioni amministrative alle Città metropolitane e alle Province, nonché della possibilità per le Regioni di "delegare" funzioni amministrative ai medesimi enti senza trasferirne la titolarità e assegnando il relativo personale a titolo di mero "avvalimento" - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di tutela del lavoro - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione dell'autonomia costituzionale



delle Province e delle Città metropolitane - Lesione della sfera di competenza legislativa concorrente e residuale regionale - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 427.
- Costituzione, artt. 3, 35, 97, 114, 117, commi terzo e quarto, 118, 119, commi primo, secondo e quarto, e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Impiego pubblico - Previsione che al 31 dicembre 2016, nel caso in cui il personale interessato ai processi di mobilità di cui ai commi da 421 a 425, non sia completamente ricollocato, presso ogni ente di area vasta, ivi comprese le Città metropolitane, si procede, previo esame congiunto con le organizzazioni sindacali che deve concludersi entro trenta giorni dalla relativa comunicazione, a definire criteri e tempi di utilizzo di forme contrattuali a tempo parziale del personale non dirigenziale con maggiore anzianità contributiva - Previsione che, esclusivamente in caso di mancato completo assorbimento del personale in soprannumero e a conclusione del processo di mobilità tra gli enti di cui ai commi da 421 a 425, si applicano le disposizioni di cui all'art. 33, commi 7 e 8, del d.lgs. n. 165/2001 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di tutela del lavoro - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione dell'autonomia costituzionale delle Province e delle Città metropolitane - Lesione della sfera di competenza legislativa concorrente e residuale regionale - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 428.
- Costituzione, artt. 3, 35, 97, 114, 117, commi terzo e quarto, 118, 119, commi primo, secondo e quarto, e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Province e Città metropolitane - Contributo al contenimento della spesa pubblica mediante riduzione della spesa - Modificazioni all'art. 47 del d.l. n. 66/2014, convertito nella legge n. 89/2014 e successive modificazioni - Previsioni che al comma 1 le parole: «e 2017» sono sostituite, ovunque ricorrono, dalle seguenti: «2017 e 2018»; e che ai commi 2, 8 e 9, le parole: «al 2017» sono sostituite, ovunque ricorrono, dalle seguenti: «al 2018» - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza ed ingiustificato uguale trattamento delle Province e delle Città metropolitane, senza considerare la relativa situazione organizzativa e il rapporto tra popolazione e numero dei dipendenti - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione dell'autonomia costituzionale delle Province e delle Città metropolitane - Lesione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Lesione della sfera di competenza legislativa concorrente e residuale regionale - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 451.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, commi terzo e quarto, 118, 119, commi primo, secondo e quarto, e 120.

Ricorso per la regione Veneto (C.F. 80007580279 — P.IVA 02392630279), in persona del Presidente della Giunta regionale dott. Luca Zaia (C.F. ZAILCU68C27C9570), autorizzato con delibera della Giunta regionale n. 152 del 10 febbraio 2015, rappresentata e difesa, come da procura speciale a margine del presente atto, dagli avv.ti prof. Mario Bertolissi del Foro di Padova (C.F. BRTMRA48T28L483I), Ezio Zanon coordinatore dell'Avvocatura regionale (C.F. ZNNZEI57L07B563K) e Luigi Manzi del Foro di Roma (C.F. MNZLGU34E15H501V), presso quest'ultimo domiciliata in Roma, alla via Federico Confalonieri, n. 5 (fax 06/3211370, posta elettronica certificata luigimanzi@ordineavvocatiroma.org);

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege* in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 418, 419, 451 e commi da 421 a 428 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)» pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 29 dicembre 2014, n. 300, S.O., per violazione degli artt. 3, 35, 97, 114, 117, commi terzo e quarto, 118, 119 commi primo, secondo e quarto, 120 della Costituzione della Repubblica italiana.

F A T T O

In data 29 dicembre 2014 è stata pubblicata, nella *Gazzetta ufficiale* n. 300, la legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)».



La predetta legge contiene diverse disposizioni che influiscono gravemente sul processo di riforma dell'ordinamento degli enti locali tracciato dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 («Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni»), risolvendosi in molteplici e decisivi pregiudizi per le attribuzioni costituzionali degli enti di area vasta veneti, oltre che per l'autonomia amministrativa e legislativa della regione Veneto.

Due sono, in particolare, i complessi normativi che meritano censura in questa sede.

1. Il primo, costituito dai commi 418, 419 e 451 dell'art. 1 della legge n. 190/2014, incide in modo significativo sulle risorse proprie di province e città metropolitane, minacciandone la solvibilità e l'effettiva possibilità di continuare a svolgere le funzioni amministrative di loro competenza.

L'art. 1, comma 418 stabilisce, in particolare, che «Le province e le città metropolitane concorrono al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017». (...) Ciascuna provincia e città metropolitana versa ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato un ammontare di risorse pari ai predetti risparmi di spesa. Vi si prevede, poi, che «l'ammontare della riduzione della spesa corrente che ciascun ente deve conseguire e del corrispondente versamento» alle casse dello Stato debba essere determinato «con decreto di natura non regolamentare del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze».

Il successivo comma 419 appresta un regime di recupero forzoso del contributo obbligatorio di cui al precedente comma. «In caso di mancato versamento del contributo di cui al comma 418, entro il 30 aprile di ciascun anno (...), l'Agenzia delle entrate (...) provvede al recupero delle predette somme nei confronti delle province e delle città metropolitane interessate, a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori (...). In caso di incapacità (...) il recupero è effettuato a valere sui versamenti dell'imposta provinciale di trascrizione».

L'art. 1, comma 451 della legge n. 190/2014 aggrava ulteriormente il regime di contribuzione forzosa delineato dai commi 418 e 419 prorogando anche per l'anno 2018 analogo contributo coattivo posto a carico di province e città metropolitane dall'art. 47 del d.l. 24 aprile 2014, n. 66 (pari a «576,7 milioni di euro per l'anno 2015 e 585,7 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018»).

2. Il secondo complesso normativo è rappresentato dai commi 421-428 della legge n. 190/2014, con cui il legislatore statale ha ritenuto di disporre d'autorità un vero e proprio taglio lineare del personale in servizio presso città metropolitane e province, dagli effetti immediati e prorompenti sotto il profilo organizzativo e funzionale.

In base all'art. 1, comma 421 della legge n. 190/2014, «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». Salva restando, per gli enti di area vasta, la possibilità di deliberare una riduzione superiore.

I successivi commi da 422 a 428 dell'art. 1 della legge n. 190/2014, in attuazione del comma 421, contengono la disciplina applicabile al ricollocamento del personale in soprannumero, stabilendo nel dettaglio scansioni temporali e regole applicabili al personale in mobilità.

Il comma 422, in specie, stabilisce che il personale che rimane assegnato agli enti di area vasta e quello da destinare alle procedure di mobilità deve essere individuato entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge n. 190/2014.

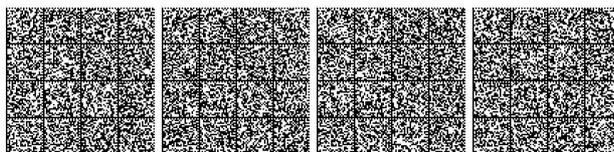
Il comma 423 affida a società in house statali il compito di collaborare alla predisposizione di «piani di riassetto organizzativo, economico, finanziario e patrimoniale degli enti di cui al comma 421».

In base al comma 424, regioni ed enti locali per gli anni 2015 e 2016 «destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato (...) 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 comma 425 disciplina la ricollocazione di parte del personale in mobilità «presso le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, le università e gli enti pubblici non economici», disponendo che tale ricollocazione deve avvenire prioritariamente «presso gli uffici giudiziari».

Il comma 426 proroga al 31 dicembre 2018 la disciplina volta al superamento del precariato di cui all'art. 4, commi 6, 8 e 9 del d.l. 31 agosto 2013, n. 101 (convertito in legge dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125).

Il legislatore ha poi stabilito (comma 427) che «nelle more della conclusione delle procedure di mobilità di cui ai commi da 421 a 428, il relativo personale rimane in servizio presso le città metropolitane e le province con possibilità



di avvalimento da parte delle regioni e degli enti locali attraverso apposite convenzioni che tengano conto del riordino delle funzioni e con oneri a carico dell'ente utilizzatore».

Infine (comma 428), qualora al 31 dicembre 2016 «il personale interessato ai processi di mobilità di cui ai commi da 421 a 425 non sia completamente ricollocato», spetta agli enti di area vasta «definire criteri e tempi di utilizzo di forme contrattuali a tempo parziale del personale non dirigenziale con maggiore anzianità contributiva. (...) In caso di mancato completo assorbimento del personale in soprannumero e a conclusione del processo di mobilità tra gli enti di cui ai commi da 421 a 425, si applicano le disposizioni dell'articolo 33, commi 7 e 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

Avverso le disposizioni della legge n. 190/2014 sin qui ricordate la regione Veneto propone ricorso ai sensi dell'art. 127 Cost., a tutela della sua autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria, nonché delle attribuzioni costituzionali degli enti di area vasta veneti (come ammesso dalla giurisprudenza costituzionale consolidata; in tal senso, ad esempio: Corte cost., 19 luglio 2013, n. 220, punto 5.1 del considerato in diritto; Corte cost., 20 dicembre 2012, n. 311, punto 3.2 del considerato in diritto; Corte cost., 20 novembre 2009, n. 298, punto 7.2 del considerato in diritto), chiedendone la declaratoria d'illegittimità costituzionale per i seguenti motivi di

D I R I T T O

A. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 418, 419 e 451 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

A.1. Violazione dell'art. 119 Cost., commi primo, secondo e quarto.

Ciò che l'art. 1, comma 418 della legge n. 190/2014 definisce «riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017», che province e città metropolitane hanno l'obbligo di conseguire, è in realtà, all'evidenza, un contributo economico forzoso che gli enti di area vasta sono tenuti a versare alle casse dello Stato. Del tutto analoghe sono le caratteristiche (e la *ratio*) del contributo disciplinato dall'art. 47 del d.l. n. 66/2014, prorogato fino al 2018 dall'art. 1, comma 451, della legge n. 190/2014.

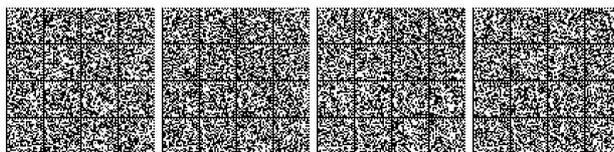
In sostanza, l'obiettivo del «contenimento della spesa pubblica» di cui ragiona il comma 418 non viene perseguito tramite processi di ottimizzazione nella gestione delle risorse statali (o locali), ma attraverso lo spostamento coattivo di risorse dalla periferia al centro: la leva fiscale e le conseguenti risorse proprie di province e città metropolitane dovranno essere utilizzate (ed in modo consistente) non per finanziare le funzioni di area vasta, ma per contribuire al risanamento del bilancio statale.

Si tratta di un meccanismo che sovverte *ab imis* i principi costituzionali precipitati nell'art. 119 Cost., a partire da quello di autonomia finanziaria. Non v'è dubbio, infatti, che l'«autonomia finanziaria di entrata e di spesa» (art. 119, comma primo Cost.), le «risorse autonome» ed i «tributi ed entrate propri» (art. 119, comma quarto Cost.) di cui possono — e devono — giovare province e città metropolitane, hanno a che vedere con la loro capacità di gestire responsabilmente le risorse economiche di cui dispongono, senza vincolo di subordinazione rispetto ad alcun altro ente costitutivo della Repubblica.

Capacità che, però, viene sostanzialmente meno quando si impone loro di destinare una parte così rilevante di tali risorse al finanziamento delle funzioni altrui (dello Stato, in specie), in luogo delle proprie.

La lesione dell'autonomia di entrata e di spesa delle province e delle città metropolitane diviene chiara, del resto, proprio alle luce delle modalità di riscossione coattiva del contributo forzoso delineate dal comma 419, che incide sulle più significative forme di finanziamento delle funzioni di area vasta: l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, la cui aliquota può essere dalle province innalzata dal 12,5 al 16% (ai sensi dell'art. 17, comma 2, del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68); l'imposta provinciale di trascrizione, sulle cui tariffe le province hanno un margine di manovra del 30% (in base all'art. 56, comma 2, del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446).

Il legislatore statale ha, addirittura, dato per scontato che il prelievo forzoso imposto dall'art. 1, comma 418 della legge n. 190/2014 possa esaurire l'intero gettito derivante dall'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore (che rappresenta, da solo, più della metà delle entrate tributarie di cui dispongono le province — doc. 1 —). Tant'è che il comma 419 dispone che «in caso di incapienza» dei versamenti relativi a quest'ultima, l'Agenzia delle entrate effettua il recupero delle somme dovute «a valere sui versamenti dell'imposta provinciale di trascrizione».



Con ciò, a ben vedere, viene persino meno la natura di tributi propri derivati delle due principali imposte provinciali, che presupporrebbe l'effettivo mantenimento in capo alle province ed alle città metropolitane del relativo gettito. Lo Stato potrà, così, giovare delle risorse raccolte da province e città metropolitane senza assumere in alcun modo la responsabilità politica delle corrispondenti decisioni impositive. Anche sotto questo profilo, appare evidente la violazione dei principi di autonomia — e di responsabilità — finanziaria di cui all'art. 119 Cost.

Al riguardo, giova ricordare come questa Corte abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 119 Cost., commi primo e quarto, delle norme che «impongono alle regioni di deliberare gli aumenti fiscali (...) in presenza di un persistente accentramento statale del servizio» finanziato con tali risorse. Norme di tal fatta ledono non solo «l'autonomia di entrata delle stesse», ma anche «l'autonomia di spesa, poiché obbligano le regioni ad utilizzare le proprie entrate a favore di organismi statali (...), per l'esercizio di compiti istituzionali di questi ultimi. (...) Risulta violato altresì il quarto comma dell'art. 119 Cost., sotto il profilo del legame necessario tra le entrate delle regioni e le finzioni delle stesse, poiché lo Stato, pur trattenendo per sé le funzioni (...), ne accolla i costi alle regioni stesse» (così Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22, punti 5.2 e 5.3 del considerato in diritto).

La misura del contributo forzoso imposto dallo Stato è, poi, tale da rischiare di condurre al dissesto anche gli enti più virtuosi, o comunque da pregiudicare in modo grave il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali delle province e città metropolitane, come confermate dall'art. 1, comma 85, della legge n. 56/2014 (pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, tutela e valorizzazione dell'ambiente, pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale; programmazione provinciale della rete scolastica; raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; gestione dell'edilizia scolastica; controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale).

Il contributo forzoso imposto dalla legge di stabilità per il 2015 alle province venete causerà, in particolare, un disequilibrio grave nei saldi di parte corrente relativi alla spesa per funzioni fondamentali, pari complessivamente a oltre 50 milioni di euro nel 2015, e ad oltre 120 milioni di euro nel 2016 (doc. 2, pp. 2-4). In tutte le province venete il saldo di parte corrente diverrà negativo, con punte nel 2016 di circa 18 milioni di euro (provincia di Padova — doc. 2, p. 6), 34 milioni di euro (provincia di Treviso — doc. 2, p. 8), 22 milioni di euro (provincia di Venezia — doc. 2, p. 9), 20 milioni di euro (provincia di Verona — doc. 2, p. 10), 28 milioni di euro (provincia di Vicenza — doc. 2, p. 11).

A pieno regime (dal 2017), la misura massima del contributo (3 miliardi di euro) avrà — ovviamente — effetti ancora più dirompenti.

Da tutto ciò discende, dunque, anche la chiara violazione dell'art. 119 Cost., comma 4: a causa dell'effetto combinato dei contributi imposti dall'art. 1, comma 418 della legge n. 190/2014, e dall'art. 47 del d.l. n. 66/2014 (prorogato fino al 2018 dall'art. 1, comma 451, della legge n. 190/2014), province e città metropolitane non riusciranno con le proprie risorse a «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite».

La violazione dell'autonomia finanziaria delle province trova conferma, del resto, proprio alla luce della giurisprudenza costituzionale consolidata in base alla quale il legislatore statale può imporre alle regioni e agli enti locali «vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali», a patto però che tali limiti «siano rispettosi del canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato» (Corte cost., 11 febbraio 2014, n. 22, punto 4.2.2 del considerato in diritto; analogamente, tra le altre, Corte cost., 24 luglio 2013, n. 236, punto 3.3 del considerato in diritto).

Non può certo dirsi ragionevole, né proporzionato, un contributo forzoso che avrà un impatto pregiudizievole decisivo — di cui si è detto — sul loro equilibrio di bilancio, e sullo stesso svolgimento delle funzioni fondamentali provinciali.

Inoltre, questa corte ha più volte ricordato che i limiti alle politiche di bilancio imposti dallo Stato agli enti territoriali possono essere ritenuti conformi a Costituzione solo se transitori: «l'estensione a tempo indeterminato delle misure restrittive» è, invece, illegittima (così Corte cost., 19 luglio 2012, n. 193, punto 4.2 del considerato in diritto; nello stesso senso, di recente, Corte cost., 13 marzo 2014, n. 44, punto 6 del considerato in diritto).

Non v'è dubbio che la disciplina di cui all'art. 1, comma 418 della legge n. 190/2014 è ab origine concepita come non transitoria: il contributo forzoso è infatti stabilito in misura «ridotta» per il 2015 ed il 2016, ma opererà nella misura definitiva, pari a 3.000 milioni di euro, «a decorrere dall'anno 2017», senza che sia stabilito alcun limite temporale.

Anche sotto questi profili in contributo forzoso *de quo* è, quindi, illegittimo per violazione dell'art. 119 Cost.

A.2. Violazione degli artt. 3, 97 e 118 Cost.



Quanto poco sopra considerato in tema di ricadute concrete del contributo forzoso disciplinato dall'art. 1, commi 418 e 419 della legge n. 190/2014 (e 451, nei limiti di cui si è detto) consente di illustrare ulteriori, numerosi profili di illegittimità costituzionale da cui sono affette le disposizioni della legge di stabilità per il 2015 in questa sede gravate.

L'intento che muove il legislatore statale, nemmeno particolarmente celato, è quello di comprimere in modo progressivo e stringente le attribuzioni delle province, in attesa della loro programmata soppressione, previa eliminazione di ogni riferimento ad esse dal testo della Costituzione ad opera di una legge di revisione costituzionale (analoghe considerazioni valgono per il taglio lineare del personale provinciale disposto dall'art. 1, commi 421-428 della legge n. 190/2014, sul quale si argomenterà *amplius sub B.1*).

Il legislatore sembra tuttavia dimenticare che le province, fino a quando godranno di diretta garanzia costituzionale in quanto enti costitutivi della Repubblica, sono titolari di insopprimibili funzioni fondamentali. Funzioni fondamentali, del resto, che il legislatore statale medesimo ha stabilito debbano continuare ad essere esercitate dalle province (in base al già ricordato art. 1, comma 85, della legge n. 56/2014).

Ora, non v'è dubbio che in tanto le province possono continuare a svolgere le funzioni fondamentali loro spettanti in quanto dispongano, in concreto, delle risorse necessarie a finanziarle. Il che difficilmente avverrà, se si tengono presenti i gravosi effetti economici del contributo forzoso di cui all'art. 1, commi 418, 419 e 451, già descritti.

La misura del contributo imposto è, oltre che palesemente irragionevole, anche contraddittoria rispetto al percorso di riforma degli enti locali tracciato dal legislatore nazionale con la legge n. 56/2014. Legislatore che con una mano conferma la titolarità di funzioni fondamentali in capo a province e città metropolitane, e con l'altra le priva delle risorse necessarie a finanziarle.

I commi 418, 419 e 451 dell'art. 1 della legge n. 190/2014 sono pertanto incostituzionali anche per violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo dell'irragionevolezza e della contraddittorietà manifesta rispetto alla *ratio* che ispira l'art. 1, commi 85 e ss. della legge n. 56/2014. L'intervento statale sulle risorse degli enti di area vasta non è conforme, dunque, ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità richiesti, in questo ambito, dalla giurisprudenza costituzionale (oltre alle già citate Corte cost., 11 febbraio 2014, n. 22, punto 4.2.2 del considerato in diritto, e Corte cost., 24 luglio 2013, n. 236, punto 3.3 del considerato in diritto, si veda anche Corte cost., 17 ottobre 2010, n. 326, punto 8.5 del considerato in diritto).

Peraltro, tale irragionevolezza e contraddittorietà trasmoda anche nella chiara violazione degli artt. 97 e 118 Cost.: l'inadeguatezza delle risorse di cui disporranno province e città metropolitane nei prossimi anni, una volta assolto l'onere di pagare il contributo forzoso ad esse imposto dallo Stato, pregiudicherà necessariamente la corretta e regolare erogazione dei servizi pubblici connessi all'esercizio delle funzioni fondamentali di loro spettanza. Compromettendo, in tal modo, il principio di buon andamento ed efficacia della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), e le competenze amministrative ad esse spettanti in base all'art. 118 Cost., confermate — solo teoricamente? — dall'art. 1, commi 85 e ss. della legge n. 56/2014.

A.3. Violazione dell'art. 114 Cost.

La lesione dell'autonomia finanziaria e dell'autonomia amministrativa delle province e delle città metropolitane sin qui evidenziate sono di tale gravità, peraltro, da comportare una più ampia compromissione della dignità autonoma delle province e delle città metropolitane, quali componenti essenziali della Repubblica ex art. 114 Cost.

Sembra in effetti assai difficile possano continuare, ad essere considerati davvero autonomi enti che in sostanza divengono una sorta di esattori per conto dello Stato, tenuti a versare nel suo bilancio parte consistente dei tributi propri; ed esposti progressivamente ad un rischio sempre più concreto di incapienza (atteso dallo stesso legislatore statale, come risulta dalla lettura dell'art. 1, comma 419, della legge n. 190/2014).

Il che mortifica, in ogni caso, la stessa dignità costituzionale delle comunità provinciali, anch'esse costituzionalmente garantite dall'art. 114 Cost., e meritevoli di ricevere servizi pubblici adeguati alla loro partecipazione, su base locale, alle pubbliche spese.

Si consideri, del resto, che le disposizioni della cui costituzionalità si dubita non possono essere considerate legittime nemmeno ove si ritengano ispirate all'esigenza di far fronte ad una — ormai perenne — situazione di crisi fiscale dello Stato italiano: «la Costituzione esclude che uno stato di necessità possa legittimare lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali» (Corte cost., 7 giugno 2012, n. 148, punto 3 del considerato in diritto).

Nel perseguire legittime istanze di risanamento dei conti pubblici il legislatore statale non può, quindi, comprimere l'autonomia degli enti territoriali oltre una certa misura; misura che, nel caso di specie, è stata senz'altro superata.

A.4. Violazione degli artt. 117 e 118 Cost., nonché del principio di leale collaborazione.



Quanto sin qui considerato non può non avere ripercussioni, infine, sulle competenze amministrative e legislative delle regioni (della regione Veneto, nel caso di specie) e, più in generale, degli altri enti che compongono il sistema delle autonomie territoriali.

Le disposizioni della legge n. 190/2014 impugnate con il presente ricorso si inseriscono senz'altro all'interno «di una riforma complessiva di una parte del sistema delle autonomie locali, destinata a ripercuotersi sull'intero assetto degli enti esponenziali delle comunità territoriali, riconosciuti e garantiti dalla Costituzione» (Corte cost., 19 luglio 2013, n. 220, punto 11.3 del considerato in diritto).

La sopravvenuta inadeguatezza del sistema di finanziamento provinciale ed ogni eventuale disservizio nell'erogazione delle prestazioni e dei servizi provinciali si tradurrà, inevitabilmente, in altrettante disfunzioni finanziarie ed amministrative dei comuni o della regione. Molteplici sono, infatti, le connessioni tra servizi pubblici provinciali e servizi pubblici comunali e regionali.

Né si può ignorare che, in attuazione della riforma del sistema degli enti locali delineata dalla legge n. 56/2014, alla regione ed ai comuni dovrebbero essere attribuite in tutto od in parte (con legge regionale), le funzioni non fondamentali di attuale spettanza delle province, con ogni conseguenza sul piano finanziario: nel distribuire le competenze provinciali vanno «considerate le risorse finanziarie, già spettanti alle province ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, che devono essere trasferite agli enti subentranti per l'esercizio delle funzioni loro attribuite, dedotte quelle necessarie alle funzioni fondamentali» (così l'art. 1, comma 92, della legge n. 56/2014; analogamente dispongono il punto 15, lett. e), dell'Accordo raggiunto nella Conferenza unificata dell'11 settembre 2014, e l'art. 1, comma 1, lett. b) del d.P.C.M. 26 settembre 2014).

Le funzioni amministrative provinciali non fondamentali, che dovranno essere trasferite alla regione od ai comuni, continueranno quindi ad essere finanziate con le risorse proprie delle province, anch'esse da trasferire agli enti subentranti. Ne consegue che il contributo forzoso imposto dall'art. 1, commi 418, 419 e 451 della legge n. 190/2014, oltre a pregiudicare direttamente le province, pregiudicherà quindi indirettamente anche gli enti subentranti, che difficilmente potranno disporre delle risorse necessarie a finanziare le funzioni non fondamentali loro attribuite.

Il contestato contributo forzoso incide gravemente, dunque, anche sulla corretta distribuzione delle funzioni amministrative tra enti di area vasta, regione e comuni, che spetterebbe alla regione disciplinare nell'esercizio della sua competenza legislativa, nel rispetto degli artt. 117 e 118 Cost. (art. 1, comma 89 della legge n. 56/2014: «lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle di cui al comma 85, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione»).

In Veneto, le funzioni provinciali non fondamentali sono riconducibili alle seguenti materie (ricadenti nella potestà legislativa concorrente o residuale della regione): servizi per il lavoro, formazione e istruzione, politiche sociali, turismo, sport, cultura e spettacolo, agriturismo, attività produttive. In tutti questi ambiti, la regione vedrà inevitabilmente ed illegittimamente compressa la propria potestà legislativa, de facto vincolata e limitata dalla scarsità di risorse finanziarie provinciali imposta dallo Stato, tramite il contributo forzoso *de quo*.

Ne discende, dunque, la violazione degli artt. 117, commi terzo e quarto, e 118 Cost. Nonché, a ben vedere, del principio di leale collaborazione (di cui agli artt. 5 e 120 Cost.): la libera attribuzione delle funzioni provinciali non fondamentali nell'esercizio dei rispettivi ambiti di competenza legislativa, ribadita e concordata tra Stato e regioni anche in sede di Accordo raggiunto nella Conferenza unificata dell'11 settembre 2014, appare incompatibile con la successiva decisione statale di intervenire in modo così drastico ed unilaterale sulle risorse delle province, con tutte le conseguenze pregiudizievoli per l'intero sistema delle autonomie locali, sin qui evidenziate.

B. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 421 a 428 della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

B.1. Violazione degli artt. 3 e 35 Cost.

Rilievi d'incostituzionalità non dissimili, e forse ancora più netti, possono essere mossi ai commi da 421 a 428 dell'art. 1 della legge n. 190/2014, che obbligano province e città metropolitane a ridurre la loro dotazione organica del 50% e del 30% rispettivamente.

Anche questo vero e proprio «taglio lineare» del personale in servizio presso gli enti di area vasta risponde alla logica (già evidenziata sub A.2) di ridurre in concreto le loro capacità amministrative ed organizzative, costringendoli in sostanza a dismettere, con il personale, funzioni e competenze.

La riduzione forzosa della dotazione organica disposta dall'art. 1, comma 421 della legge n. 190/2014 è tuttavia tale — nel *quomodo* e nel *quantum* — da contraddire in modo netto ed irreversibile il percorso di riforma del sistema delle autonomie territoriali tracciato dalla legge n. 56/2014, e da ledere irrimediabilmente l'autonomia e la dignità costituzionale delle province e delle città metropolitane.



In base a quanto stabilisce l'art. 1, commi 92 e 96 della legge n. 56/2014, il personale delle province e delle città metropolitane avrebbe dovuto essere trasferito agli enti subentranti, unitamente alle relative dotazioni strumentali e risorse finanziarie, dopo la (ed in funzione della) riallocazione delle funzioni non fondamentali. Salvo restando, evidentemente, il mantenimento in servizio presso gli enti di area vasta del personale dedicato alle funzioni fondamentali.

I commi 421 e ss. dell'art. 1 della legge n. 190/2014, invece, prescindono da qualunque previa determinazione in ordine alle funzioni effettivamente attribuite — ed attribuibili — a province e città metropolitane, disponendo una riduzione coattiva del personale in servizio del tutto immotivata ed illogica. E la contraddizione è tanto più evidente se si considera che a più riprese, nei commi 421 e ss. della legge n. 190/2014, il legislatore richiama espressamente la legge n. 56/2014, dichiarando persino — comma 421 — di voler tenere conto «delle funzioni attribuite ai predetti enti dalla medesima legge 7 aprile 2014, n. 56».

Vero è, invece, che disponendo d'autorità il taglio lineare del personale prima della riallocazione delle funzioni amministrative provinciali, e senza alcun collegamento ad essa, il legislatore ha agito in modo evidentemente contraddittorio ed irragionevole, in violazione dell'art. 3 Cost.: in pendenza di un processo di riorganizzazione delle autonomie locali, disporre un trasferimento coattivo di personale senza sapere prima quali funzioni continueranno ad essere svolte dall'ente di partenza, e quali saranno attribuite all'ente di arrivo, contrasta con il comune buon senso, prima ancora che con la Costituzione italiana.

Come del tutto contrario al comune buon senso e contraddittorio è che il taglio del personale venga disposto linealmente, senza tenere conto di quale parte del personale delle singole province sia effettivamente destinato a svolgere funzioni fondamentali.

L'irragionevolezza diviene manifesta proprio alla luce dei dati concreti, quali risultano dalla ricognizione dei costi del personale degli enti veneti di area vasta (in esecuzione dell'art. 2, comma 2, del d.P.C.M. 26 settembre 2014 è stata, infatti, eseguita una puntale mappatura delle risorse connesse a tutte le funzioni provinciali, i cui esiti si allegano sub docc. 3 — 9).

Qualche esempio può essere utile:

a) per quanto riguarda la provincia di Padova, il costo complessivo lordo annuo del personale (comprese le figure dirigenziali) è pari a quasi 18 milioni di euro; il costo complessivo lordo annuo del personale riconducibile alle funzioni fondamentali (dirigenti inclusi) di cui all'art. 1, comma 85, della legge n. 56/2014, è pari a quasi 14 milioni di euro (doc. 3); in sostanza, oltre il 76% della spesa per il personale della provincia di Padova riguarda le sole funzioni fondamentali;

b) in provincia di Verona, il costo complessivo lordo annuo del personale (comprese le figure dirigenziali) ammonta a poco più di 19 milioni di euro. Il costo complessivo lordo annuo del personale riconducibile alle funzioni fondamentali (dirigenti inclusi) è pari a circa 17 milioni di euro (doc. 4); per un totale di quasi l'89% della spesa del personale dedicata alle funzioni fondamentali;

c) in provincia di Treviso il costo complessivo lordo annuo del personale (comprese le figure dirigenziali) supera i 24 milioni di euro; il costo complessivo lordo annuo del personale riconducibile alle funzioni fondamentali (dirigenti inclusi) è pari a quasi 18,5 milioni di euro (doc. 5), che ammonta a più del 76% del costo complessivo;

d) in provincia di Vicenza il costo complessivo lordo annuo del personale (comprese le figure dirigenziali) è quasi di 16 milioni di euro; il costo complessivo lordo annuo del personale riconducibile alle funzioni fondamentali (dirigenti inclusi) è di quasi 14 milioni di euro (doc. 6), pari a circa l'88% del costo complessivo del personale;

Tali conteggi (che possono essere similmente effettuati con riferimento alle rimanenti province venete, alla luce dei dati risultanti dagli allegati docc. 7 — 9), consentono di evidenziare che il taglio della dotazione organica disposto dall'art. 1, comma 421 della legge n. 190/2014 comporterà anche la necessità di collocare in mobilità personale destinato alle funzioni fondamentali: vanificando, dunque, la stessa *ratio* dell'art. 1, comma 85, della legge n. 56/2014.

Né si può tacere che, in base all'art. 1, comma 92, della legge n. 56/2014, il processo di riallocazione delle funzioni amministrative provinciali avrebbe dovuto garantire «i rapporti di lavoro a tempo indeterminato in corso, nonché quelli a tempo determinato in corso fino alla scadenza per essi prevista».

L'art. 1, comma 428 della legge n. 190/2014 pacificamente ammette, invece, la possibilità di mancato riassorbimento di tutto il personale in soprannumero, ove stabilisce che in questa ipotesi «si applicano le disposizioni dell'articolo 33, commi 7 e 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165». L'articolo da ultimo richiamato disciplina, si ricordi, il collocamento in disponibilità del personale pubblico, che può durare fino ad un periodo massimo di 24 mesi al termine del quale, in caso di mancata ricollocazione presso altra pubblica amministrazione, il rapporto di lavoro si risolve.



Con ciò si determina, oltre, ad un'evidente ulteriore contraddittorietà intrinseca, anche una chiara violazione dell'art. 35 Cost., che la regione è in questa sede senz'altro legittimata a far valere, considerate le ricadute che il taglio del personale disposto dal legislatore statale ha sull'intero sistema organizzativo delle autonomie territoriali.

B.2. Violazione degli artt. 3, 97 e 118 Cost.

Il taglio lineare del personale disposto dall'art. 1, commi 421 e ss. della legge n. 190/2014 viola l'art. 3 Cost., poi, nella misura in cui tratta tutte le province e le città metropolitane italiane nello stesso modo, senza considerare che sul territorio nazionale la loro situazione organizzativa è fortemente differenziata: non solo per quanto il riguarda il numero (ed il costo) del personale addetto alle funzioni provinciali, fondamentali e non (se ne trae conferma già esaminando i dati di cui ai docc. 3 — 9), ma anche per ciò che concerne il rapporto tra esigenze amministrative di un dato territorio (popolazione) e numero di dipendenti provinciali (e loro costo).

Disporre d'autorità l'indifferenziato dimezzamento della dotazione organica di tutte le province, senza alcun criterio razionale, provoca l'irragionevole effetto di penalizzare le amministrazioni che hanno già ottimizzato la loro struttura organizzativa, e di favorire invece quelle ancora ipertrofiche. Ad essere più colpiti dal taglio lineare saranno, infatti, gli enti di area vasta che, in rapporto alle funzioni amministrative svolte, hanno il numero (ed il costo) minore di personale.

Come accadrà puntualmente in Veneto, in cui l'applicazione dell'art. 1, commi 421 e ss. della legge n. 190/2014 comporterà anche la necessità di collocare in mobilità personale destinato alle funzioni fondamentali; con immediato pregiudizio, dunque, per i servizi essenziali e per il corretto svolgimento delle stesse funzioni fondamentali che sono ancora di spettanza degli enti di area vasta.

Il taglio indiscriminato disposto dallo Stato viola quindi anche i più basilari principi di buona amministrazione e di corretta distribuzione delle funzioni amministrative, di cui rispettivamente agli artt. 97 e 118 Cost.

La pubblica amministrazione ha, in base ai consolidati principi desumibili dall'art. 97 Cost., confermati dall'art. 1 della legge 14 agosto 1990, n. 241, precisi obblighi di efficienza ed efficacia, che rispondono ad una logica fortemente procedimentalizzata dell'attività amministrativa: ogni intervento d'autorità sulla pianta organica degli enti pubblici che prescindano da qualunque previa ed approfondita valutazione su quanto personale (e di quale qualifica) sia effettivamente necessario per portare a compimento in modo efficace ed efficiente l'attività amministrativa dell'ente è, pertanto, non solo irragionevole, ma anche contrario al principio del buon andamento.

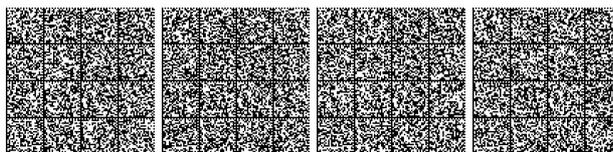
A diverse conclusioni si sarebbe potuti giungere se il legislatore statale si fosse fatto carico di modulare il taglio coattivo del personale sulla base di qualche criterio plausibile (per quanto «standardizzato») di computo delle esigenze organiche degli enti di area vasta, tenendo conto della popolazione residente, delle funzioni loro attribuite e delle conseguenze sul piano procedimentale. Ma così non è.

La costante giurisprudenza di questa Corte ha qualificato come principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica le norme statali che incidono sulla spesa per il personale (da ultimo Corte cost., 3 dicembre 2014, n. 269, punto 5.1 del considerato in diritto). Ciò non legittima, tuttavia, il legislatore statale ad intervenire in questo ambito senza alcun criterio: tant'è che le ipotesi con cui la giurisprudenza costituzionale si è più spesso confrontata riguardano limiti alla spesa per il personale non formulati in termini assoluti, ma in connessione alla spesa corrente (così, ad esempio, il limite a nuove assunzioni di cui all'art. 76, comma 7, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112; convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, sul quale si vedano, ad esempio, Corte cost., 6 dicembre 2013, n. 289, e Corte cost., 7 giugno 2012, n. 148, punto 5.1 del considerato in diritto).

Le disfunzioni e disomogeneità organizzative cui condurrà il dimezzamento della dotazione organica di tutte le province finirà per riflettersi, d'altra parte, sulla corretta distribuzione delle funzioni amministrative tra gli altri enti (comuni e regione) che compongono il sistema delle autonomie locali: come facilmente ipotizzabile, gli eventuali disservizi nelle funzioni amministrative provinciali rischieranno di tradursi in altrettanti disservizi nelle funzioni amministrative regionali e comunali connesse.

Inoltre, si deve ricordare che spetterebbe alla regione, nell'esercizio della sua potestà legislativa, attribuire «le funzioni provinciali diverse da quelle di cui al comma 85, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione», individuando l'«ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione» (art. 1, comma 89, della legge n. 56/2014). La riduzione coattiva del personale è tale da impedire, invece, qualunque ragionata distribuzione delle funzioni amministrative non fondamentali: dato che le province non potranno disporre del personale necessario a svolgerle, la regione si vedrà costretta ad attribuire a sé medesima ed ai comuni anche le funzioni non fondamentali che invece potrebbero meritare, alla luce dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, di essere conservate in capo alle province.

Da ciò la chiara lesione anche dell'art. 118 Cost., primo comma (oltre che dell'art. 117 Cost., come si avrà modo di rilevare sub B.4).



B.3. Violazione dell'art. 114 Cost.

La riduzione coattiva ed indiscriminata della dotazione organica degli enti di area vasta determina, analogamente a quanto già considerato (sub A.3) con riferimento al contributo forzoso imposto dall'art. 1, comma 418, della legge n. 190/2014, una più ampia compromissione della dignità autonoma delle province e delle città metropolitane, quali componenti essenziali della Repubblica ex art. 114 Cost.

Come può essere considerato davvero autonomo un ente la cui dotazione organica viene definita *aliunde*, ed in base a criteri che prescindono completamente da una previa valutazione sull'efficienza ed efficacia della sua azione amministrativa? Province e città metropolitane non sono articolazioni periferiche dell'amministrazione statale, e la dotazione organica costituisce senz'altro uno dei profili più significativi e caratterizzanti della loro struttura organizzativa. L'intervento statale d'autorità sulla dotazione organica degli enti di area vasta lede dunque, per la misura che lo contraddistingue e per i modi con cui è stato disposto, la loro dignità costituzionale, in violazione dell'art. 114 Cost.

Né si possono tacere le conseguenze per le collettività locali amministrate dagli enti di area vasta, anch'esse tutelate dall'art. 114 Cost., ed anch'esse pregiudicate da una decisione dello Stato centrale che — per quanto sin qui evidenziato — avrà un inevitabile impatto negativo sull'erogazione dei servizi pubblici e sulle funzioni fondamentali che province e città metropolitane dovranno continuare a svolgere.

Il chiaro intento perseguito dal legislatore nazionale, anche con i commi 421-428 dell'art. 1 della legge n. 190 (ridimensionare oltremodo le province, in attesa della loro eliminazione dall'ordinamento giuridico italiano), non giustifica un intervento legislativo di tal fatta, alla luce della vigente Costituzione: la revisione costituzionale continua ad essere condizione necessaria di ogni eventuale, ulteriore «depotenziamento» delle province.

B.4. Violazione dell'art. 117 Cost., commi 3 e 4, nonché del principio di leale collaborazione.

Anche i commi da 421 a 428 dell'art. 1 della legge n. 190/2014 meritano, infine, censura sotto il profilo della violazione delle competenze legislative della regione.

Si è già ricordato come in base all'art. 1, comma 89 della legge n. 56/2014, le funzioni non fondamentali delle province e delle città metropolitane debbano essere riallocate dallo Stato e dalle regioni nei limiti delle rispettive competenze legislative, previo accordo in Conferenza unificata. In virtù dell'accordo raggiunto nella Conferenza unificata dell'11 settembre 2014, lo Stato si è riservato il riordino delle funzioni amministrative non fondamentali in tema di tutela delle minoranze (punto 9, lett. b) dell'Accordo), riconoscendo alle regioni la competenza a provvedere per tutte le altre funzioni non fondamentali attualmente esercitate dalle province.

La regione Veneto potrebbe — e dovrebbe —, dunque, disporre delle funzioni amministrative provinciali non fondamentali, riconducibili alle materie di propria competenza legislativa (servizi per il lavoro, formazione e istruzione, politiche sociali, turismo, sport, cultura e spettacolo, agriturismo, attività produttive).

In tutti questi ambiti, appartenenti alla sua competenza legislativa concorrente o residuale, spetta alla regione Veneto decidere se le connesse funzioni amministrative siano da confermare in capo alle province, oppure debbano essere attribuite ai comuni od alla regione medesima. A tale decisione dovrebbero seguire, conformemente all'art. 1, commi 92 e 96 della legge n. 56/2014, tutti i necessari trasferimenti di personale, dotazioni strumentali e risorse.

Nulla di tutto ciò potrà davvero avvenire, a causa del taglio lineare delle dotazioni organiche disposto dall'art. 1, comma 421, della legge n. 190/2014. Gli enti di area vasta (e le province in particolare) non avranno a disposizione neppure personale sufficiente a svolgere in modo efficace ed effettivo le funzioni fondamentali; riesce difficile comprendere, dunque, con quali risorse umane dovrebbero svolgere anche le ulteriori funzioni non fondamentali, teoricamente loro attribuibili dalla regione. Il pieno esercizio del potere legislativo regionale è dunque sostanzialmente vanificato ex ante, o comunque gravemente limitato e pregiudicato.

La decisione dello Stato di dimezzare il personale degli enti di area vasta prima della — ed a prescindere dalla — riallocazione delle funzioni amministrative comporta, perciò, la violazione di tutte le relative competenze legislative regionali, in violazione dell'art. 117 Cost., commi terzo e quarto.

Evidente è, poi, anche la violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dato che il percorso di riforma del sistema delle autonomie locali era stato ben diversamente delineato dall'art. 1, commi 91 e 92, della legge n. 56/2014, ed altrettanto diversamente concordato in sede di Conferenza unificata (Accordo dell'11 settembre 2014). Tanto la legge n. 56/2014 quanto l'Accordo appena ricordato confermano che il trasferimento del personale sarebbe dovuto avvenire dopo la (ed in funzione della) riallocazione delle funzioni non fondamentali, ed entrambi riconoscevano la piena legittimazione delle regioni a legiferare liberamente al riguardo, nei limiti delle loro competenze.

Tanto premesso la regione Veneto, come sopra rappresentata e difesa, dimette le seguenti,



CONCLUSIONI

Voglia l'eccellentissima Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale:

a) dell'art. 1, commi 418, 419, e 451 della legge 23 dicembre 2014, n. 190; recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)» pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 29 dicembre 2014, n. 300, S.O., per violazione degli artt. 3, 97, 114, 117, commi terzo e quarto, 118, 119 commi primo, secondo e quarto, e 120 della Costituzione della Repubblica italiana;

b) dell'art. 1, commi da 421 a 428 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)» pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 29 dicembre 2014, n. 300, S.O., per violazione degli artt. 3, 35, 97, 114, 117, commi terzo e quarto, 118, 119 commi primo, secondo e quarto, e 120 della Costituzione della Repubblica italiana.

Si allega al presente ricorso:

deliberazione della Giunta della regione Veneto n. 152 del 10 febbraio 2015 recante l'autorizzazione alla proposizione del ricorso;

- 1) *prospetto riassuntivo entrate tributarie (province venete);*
- 2) *prospetto equilibri di bilancio funzioni fondamentali (province venete);*
- 3) *mappatura (numero e costi per funzione) del personale della provincia di Padova;*
- 4) *mappatura (numero e costi per funzione) del personale della provincia di Verona;*
- 5) *mappatura (numero e costi per funzione) del personale della provincia di Treviso;*
- 6) *mappatura (numero e costi per funzione) del personale della provincia di Vicenza;*
- 7) *mappatura (numero e costi per funzione) del personale della provincia di Venezia;*
- 8) *mappatura (numero e costi per funzione) del personale della provincia di Rovigo;*
- 9) *mappatura (numero e costi per funzione) del personale della provincia di Belluno.*

Padova-Venezia-Roma, 23 febbraio 2015

avv. prof. Mario BERTOLISSI - avv. Ezio ZANON - avv. Luigi MANZI

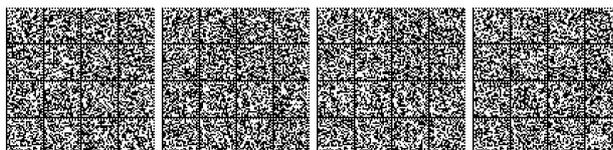
15C00104

N. 2

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria l'8 aprile 2015
(della Regione Puglia)*

Province, Comuni e Città metropolitane - Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie n. 1/2015, DAR Prot. 1856 del 29 gennaio 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. Art. 1, commi da 418 a 430, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità 2015)" – Previsione, riguardo al comma 421 dell'art. 1 della legge n. 190/2014, che il personale residuo in servizio presso le Province e le Città metropolitane è destinato allo svolgimento di specifiche funzioni fondamentali individuate dalla legge n. 56 del 2014 - Ricorso per conflitto di attribuzioni proposto dalla Regione Puglia - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa regionale in materia di organizzazione amministrativa degli enti locali - Lesione dell'autonomia comunale e provinciale - Violazione della sfera di competenza regionale in materia di organizzazione degli uffici regionali e degli enti locali - Lesione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Lesione del principio di corrispondenza tra funzioni di Province e Città metropolitane e risorse alle stesse assegnate - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato del potere di adottare le note concernenti il comma 421, dalle parole: «in relazione» alle parole: «area vasta» .

- Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie n. 1 del 29 gennaio 2015, note al comma 421 della legge n. 190/2014.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. p), terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, e 119, comma quarto.



Province, Comuni e Città metropolitane - Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie n. 1/2015, DAR Prot. 1856 del 29 gennaio 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. Art. 1, commi da 418 a 430, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità 2015)” - Elenchi del personale e procedure di mobilità in relazione alle funzioni - Previsione, con riferimento alla legge n. 56/2014, che qualora la Regione, sulla base del precedente assetto, avesse delegato alla Provincia l’esercizio di funzioni con connesso trasferimento di risorse finanziarie 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 le relative risorse corrispondenti all’ammontare dei precedenti trasferimenti - Ricorso per conflitto di attribuzioni proposto dalla Regione Puglia - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa regionale in materia di organizzazione amministrativa degli uffici regionali, nonché della potestà legislativa regionale residuale in materia di ordinamento degli enti locali - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione del principio di autonomia delle Province e delle Città metropolitane - Lesione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Lesione del principio di corrispondenza tra funzioni di Province e Città metropolitane e risorse alle stesse assegnate - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato del potere di adottare le note al comma 422 della legge n. 190/2014, dalle parole: «Qualora la Regione» alle parole: «precedenti trasferimenti».

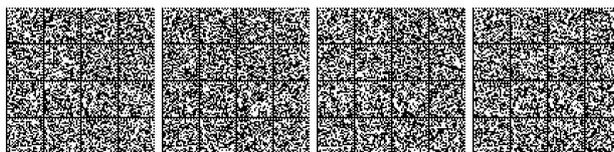
- Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie n. 1 del 29 gennaio 2015, note al comma 422 della legge n. 190/2014.
- Costituzione, artt. 97, 114, comma secondo, 117, commi secondo, lett. p), terzo, quarto e sesto, e 118, commi primo e secondo.

Impiego pubblico - Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie n. 1/2015, DAR Prot. 1856 del 29 gennaio 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. Art. 1, commi da 418 a 430, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità 2015)” - Ambito soggettivo e disciplina del comma 424 della legge n. 190/2014 - Previsione dell’estensione della disciplina relativa anche agli enti dipendenti dalla Regione - Ricorso per conflitto di attribuzioni proposto dalla Regione Puglia - Lesione del principio di ragionevolezza - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione della sfera di competenza legislativa regionale in materia di organizzazione amministrativa degli enti locali - Violazione del principio di corrispondenza tra funzioni amministrative degli enti territoriali e delle risorse agli stessi assegnate - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato del potere di adottare le note al comma 424 dell’art. 1 della legge n. 190/2014, limitatamente alle parole: «nonchè enti da questa dipendenti».

- Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie n. 1 del 29 gennaio 2015, note al comma 424 della legge n. 190/2014.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 97, comma secondo, 117, commi secondo, lett. g) e p), e quarto, e 119, comma quarto.

Impiego pubblico - Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie n. 1/2015, DAR Prot. 1856 del 29 gennaio 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. Art. 1, commi da 418 a 430, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità 2015)” - Ambito soggettivo e disciplina del comma 424 - Previsione che la percentuale di *turn over* legata alla facoltà di assunzioni deve essere destinata, in via prioritaria, all’immisione dei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvata al 1° gennaio 2015 e che le risorse rimanenti devono essere destinate ai processi di mobilità del personale soprannumerario degli enti di area vasta - Ricorso per conflitto di attribuzioni proposto dalla Regione Puglia - Denunciata lesione del principio di ragionevolezza - Violazione della sfera di competenza legislativa regionale in materia di organizzazione degli uffici e degli enti da essa dipendenti - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione del principio di corrispondenza tra le funzioni degli enti territoriali e le risorse ad essi assegnate - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato di adottare le note al comma 424 della legge n. 190/2014 dalle parole: «la percentuale di *turn over*» fino alle parole: «area vasta».

- Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie n. 1 del 29 gennaio 2015, note al comma 424 della legge n. 190/2014.



- Costituzione, artt. 3, primo comma, 97, comma secondo, 117, commi secondo, lett. p), e quarto, e 119, comma quarto.

Ricorso della Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale dott. Nicola Vendola, a ciò autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 576 del 26 marzo 2015, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Marcello Cecchetti del Foro di Firenze (pec: marcellocecchetti@pec.ordineavvocatifirenze.it) ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via Antonio Mordini n. 14, come da mandato a margine del presente atto;

Contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, per la dichiarazione che non spetta 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, DAR Prot. 1856 del 29 gennaio 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. Art. 1, commi da 418 a 430, della legge 23 dicembre 2014, n. 190», nelle parti in cui — alle pagg. 9, 13 e 15, come meglio puntualizzato nella deliberazione di Giunta regionale di autorizzazione al presente giudizio — essa contiene affermazioni lesive delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle Regioni, per violazione degli articoli 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.

I. – Premessa.

La Circolare indicata in epigrafe rappresenta una nota interpretativa ed esplicativa — tra gli altri, per quel che è qui di più prossimo interesse — dei commi 420, 421, 422, 423, 424 e 427 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, già impugnati dalla Regione Puglia nella sede del giudizio in via principale (Reg. Ric. n. 38/2015), e concernenti la 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).

In alcune parti la Circolare *de qua* si limita a riproporre, parafrasandolo e offrendone chiarimenti, il contenuto delle sopra citate disposizioni legislative, mentre in altre si spinge decisamente oltre, contenendo affermazioni non riconducibili in alcun modo ai precetti desumibili da queste ultime.

II. – Sull'ammissibilità del presente conflitto.

II.1. – Come è noto, nella sede del conflitto di attribuzione davanti a questa Ecc.ma Corte non possono essere invocati profili di vulnerazione delle competenze regionali che si atteggino quali mere esecuzioni/applicazioni, prive di autonoma attitudine lesiva, delle lesioni già prodottesi per effetto della legge e della quale l'atto in esame rappresenta l'attuazione. Nella presente sede, dunque, la Regione Puglia intende proporre a questo Ecc.mo Giudice costituzionale soltanto censure concernenti quelle parti della sopra citata Circolare che si configurano quale *novum* rispetto alle disposizioni legislative di cui costituiscono attuazione, ovviamente nella misura in cui, limitatamente a tale *novum*, 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.

II.2. – In particolare sulla impugnabilità, nella sede del giudizio per conflitto di attribuzione, di atti aventi la natura di circolari, la giurisprudenza costituzionale è ormai orientata, da molto tempo, in senso positivo, tutte le volte che essi «consista(no) in una chiara manifestazione di volontà in ordine all'affermazione della propria competenza» (*ex plurimis, cfr.* sentt. nn. 120 del 1979, 123 del 1980, 187 del 1984). Come si vedrà, 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, la sicura ammissibilità del presente conflitto.

II.3. – Si noti, inoltre, che la Circolare *de qua* è espressamente indirizzata a tutte «le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001», ossia (per quel che qui interessa) a «tutte le amministrazioni dello Stato», nonché alle amministrazioni degli enti territoriali. Risulta dunque chiaro, alla luce dell'art. 1, commi 423 e 424, della legge n. 190 del 2014 — i quali rinviano alle procedure e agli «Osservatori» di cui all'accordo stipulato ex art. 1, comma 91, della legge n. 56 del 2014 — che si tratta di affermazioni rivolte ad un complesso articolato di amministrazioni alla cui attività è demandata l'attuazione della disciplina posta dai commi 421 ss. dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014.

Più nello specifico, al riguardo è possibile notare quanto segue. In base all'art. 1, comma 91, della legge n. 56 del 2014, «entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentite le organizzazioni sindacali maggior-



mente rappresentative, lo Stato e le regioni individuano in modo puntuale, mediante accordo sancito nella Conferenza unificata, le funzioni di cui al comma 89 oggetto del riordino e le relative competenze». In attuazione di tale previsione è stato stipulato un accordo in Conferenza unificata in data 11 settembre 2014 (Rep. atti n. 106/CU). L'art. 13 di tale accordo prevede che, «al fine di assicurare (...) la opportuna uniformità di orientamenti (...) nel processo di riordino di cui al presente Accordo», venga istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri-Ministro per gli affari regionali e le autonomie, un «Osservatorio nazionale presieduto dal Ministro per gli Affari regionali e le autonomie e composto dal Sottosegretario per gli Affari regionali e le autonomie, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro dell'interno, al Ministro della semplificazione e della Pubblica amministrazione, dal Presidente della Conferenza delle Regioni, dal Presidente dell'Ance e dal Presidente dell'UPI, o loro delegati».

Lo stesso articolo attribuisce all'Osservatorio nazionale compiti di «impulso», «raccordo» e «monitoraggio», nonché di «presidio delle attività delle amministrazioni statali e regionali», in relazione all'attuazione del processo di riordino, in costante coordinamento con gli Osservatori regionali che — sempre ai sensi del medesimo art. 13 — devono essere istituiti presso ciascuna Regione.

Come risulta agevole comprendere solo che si consideri quanto appena richiamato, tra i destinatari della Circolare che qui si contesta, sono ricompresi, a fianco delle amministrazioni delle autonomie territoriali, organi dell'amministrazione statale a cui gli atti sopra richiamati affidano precisi compiti di vigilanza, impulso e orientamento delle attività delle prime. Ciò rende palese che il fine della Circolare è sia quello di guidare l'attività interpretativa della legge da parte degli enti territoriali chiamati ad attuarla, sia quello di influire sul modo in cui gli organi dell'amministrazione statale svolgeranno i compiti di vigilanza, impulso e orientamento delle amministrazioni territoriali.

Da qui una ulteriore ragione nel senso dell'ammissibilità del conflitto. Come infatti risulta illustrato esemplarmente da questa Ecc.ma Corte nella sent. n. 245 del 1996, le circolari interpretative possono essere oggetto di impugnativa con lo strumento del conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni, non solo in quanto contenenti, come ricordato più sopra, la manifestazione inequivoca della volontà dello Stato circa un assetto competenziale sfavorevole alla Regione, ma anche — a più forte ragione — tutte le volte che la circolare sia «diretta agli organi centrali e periferici preposti a curare che le regioni si attengano a quanto nella stessa disposto». Il che, come si è visto, è precisamente quel che accade nella presente circostanza.

III. – La lesione delle attribuzioni regionali.

Alla stregua dei sopracitati criteri, la Regione Puglia, con la deliberazione di Giunta regionale indicata in epigrafe, ha ritenuto che la Circolare n. 1/2015 adottata dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie (DAR Prot. 1856 del 29.1.2015) sia lesiva delle attribuzioni costituzionali spettanti alla Regione e perciò meritevole di impugnazione nella sede del conflitto davanti a questa Ecc.ma Corte nelle parti e per i profili che di seguito si espongono.

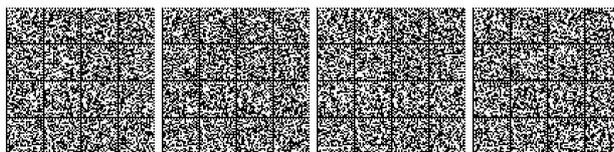
III.1. – Illegittimità costituzionale *in parte qua* delle note concernenti il comma 421 (pag. 9), dalle parole «in relazione» alle parole «area vasta», per violazione degli articoli 117, commi secondo, lett. p), terzo e quarto, 118, primo e secondo comma, e 119, quarto comma, cost. non spettanza allo stato del potere di adottare le menzionate note sul comma 421.

III.1.1. – Premessa.

Nel paragrafo intitolato «Finalità e ambito soggettivo», relativo al comma 421 della legge n. 190 del 2014 (pag. 9), si legge quanto segue: «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». Ciò in quanto «le percentuali di riduzione sono tarate (...) in ragione della consistenza delle funzioni fondamentali rispettivamente attribuite agli enti di area vasta».

Il menzionato comma 421 così dispone: «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».

La disposizione in questione prevede una consistente riduzione della pianta organica delle Città metropolitane e delle Province, pari addirittura al 30% per le prime e al 50% per le seconde, rispetto all'ammontare della spesa per il



personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge n. 56 del 2014. La riduzione è inoltre prevista nel 30% per le Province con territorio interamente montano e confinanti con paesi stranieri.

Il *novum* delle citate affermazioni della Circolare n. 1/2015 rispetto alla previsione legislativa di cui rappresentano attuazione è evidente: come si è visto, nel comma 421 della legge n. 190 del 2014 non si poneva alcun precetto circa la destinazione del residuo personale delle Province e delle Città metropolitane a specifiche funzioni tra quelle di cui questi enti saranno destinati ad essere titolari a seguito del processo di riordino innescato dai commi 89 ss. dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014. Le censure proposte dalla Regione Puglia nei confronti di quella disposizione legislativa con il ricorso n. 38/2015, infatti, si imperniavano, oltre che sul difetto del titolo competenziale statale, soltanto sulla circostanza secondo la quale la definizione della dotazione organica degli enti di area vasta non teneva in alcun conto l'effettiva consistenza e le specifiche caratteristiche delle funzioni che tali enti saranno chiamati a svolgere a seguito del citato processo di riordino delle funzioni.

Le proposizioni sopra citate, reperibili nella Circolare n. 1/2015, approfondiscono gravemente la richiamata lesione, poiché affermano il principio della necessaria ed esclusiva destinazione del personale destinato a rimanere in servizio presso Province e Città metropolitane allo svolgimento alle specifiche funzioni fondamentali individuate dalla legge n. 56 del 2014. Oltre a non tener in alcun conto le funzioni che, nell'esercizio della propria competenza legislativa, le Regioni riterranno di attribuire agli enti di area vasta — profilo, come si è visto, già presente nel comma 421 — esse sono dunque volte all'affermazione di un principio in base al quale tali enti dovranno necessariamente preporre allo svolgimento delle sole funzioni fondamentali individuate dalla legge statale il proprio personale in servizio che non potrebbe dunque essere destinato allo svolgimento delle ulteriori funzioni attribuite dalla legge regionale nell'ambito del processo di riordino attivato dalla legge n. 56 del 2014.

Tali affermazioni risultano gravemente lesive delle attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni per le seguenti ragioni.

III.1.2. — Violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), e quarto comma, Cost.

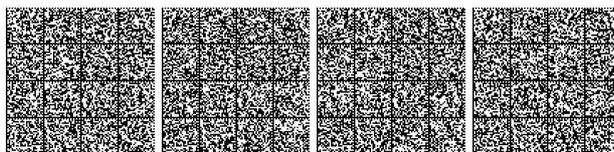
Il primo contrasto con disposizioni costituzionali che si rende palese in relazione al richiamato passaggio della Circolare in esame è quello concernente la lesione della competenza legislativa della Regione in materia di «organizzazione amministrativa degli enti locali». Nel diritto costituzionale vigente la competenza generale e residuale a disciplinare l'ordinamento degli enti locali (e dunque anche la «organizzazione amministrativa degli enti locali», in esso ricompresa), pertiene infatti alla legge regionale, mentre lo Stato può intervenire soltanto per disciplinare le funzioni fondamentali, la legislazione elettorale, e gli organi di governo dei soli enti locali costituzionalmente necessari, ovverosia Comuni, Province, e Città metropolitane. Ciò risulta chiaramente dal combinato disposto della c.d. «clausola di residualità» di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. e dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost., nonché dall'abrogazione esplicitamente disposta dal legislatore costituzionale del 2001 dell'art. 128 Cost., il quale attribuiva alla legge della Repubblica la competenza a definire il contesto normativo nel quale era chiamata a svolgersi l'autonomia comunale e provinciale. La giurisprudenza di questa Ecc.ma Corte, del resto, ha ormai da tempo accolto tale prospettiva. In generale, è possibile richiamare, a titolo di esempio, le sentt. nn. 244 e 456 del 2005, 397 del 2006, e 237 del 2009. Più specificamente in relazione al «subsettore» della «organizzazione degli uffici regionali e degli enti locali», si vedano invece nel senso accennato le sentt. n. 326 del 2008 (par. 8 del Considerato in diritto) e n. 173 del 2012 (part. il par. 12 del Considerato in diritto).

Le sopra richiamate affermazioni della Circolare n. 1/2015, viceversa, pretendono di affermare precetti concernenti specificamente tale ambito, ed in particolare il già menzionato principio della necessaria destinazione del personale residuo di Province e Città metropolitane all'esclusivo svolgimento delle funzioni fondamentali individuate dal legislatore statale. Da qui la loro palese incostituzionalità e la lesione delle attribuzioni regionali che in questa sede si lamenta.

III.1.3. — Violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, 118, secondo comma, e 119, quarto comma, Cost.

Il «principio di necessaria ed esclusiva destinazione del personale residuo di Province e Città metropolitane», affermato dalla Circolare n. 1/2015, determina una lesione della competenza legislativa regionale anche da un ulteriore punto di vista.

Come è noto, in base all'art. 118, terzo comma, Cost., la legge regionale è chiamata a distribuire le funzioni amministrative ricadenti negli ambiti materiali di propria competenza. È del tutto evidente che la legge regionale non potrà pienamente esplicare la propria discrezionalità, nell'allocazione delle funzioni, poiché si troverà fortemente coartata dalla circostanza secondo la quale le Province e le Città metropolitane, in base al principio di necessaria ed esclusiva destinazione del personale residuo alle sole funzioni fondamentali stabilite dalla legge dello Stato, non disporranno di personale da assegnare all'esercizio di quelle funzioni che, eventualmente, la legge regionale ritenesse di voler loro attribuire. Quanto appena osservato rende palese anche la violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost., e del principio



di corrispondenza tra funzioni e risorse che quest'ultimo pone. In base a tale disposizione costituzionale, infatti, le risorse derivanti dalle fonti di cui ai primi tre commi della medesima devono essere sufficienti ad assicurare lo svolgimento delle funzioni che agli enti territoriali spettano in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, così come attuati dal legislatore competente per materia. Il principio di necessaria destinazione del personale residuo degli enti di area vasta alle funzioni fondamentali, invece, impone la preposizione dell'intera dotazione organica di Province e Città metropolitane ad una sola parte delle funzioni amministrative che tali enti saranno chiamati ad esercitare.

Per l'esercizio delle restanti funzioni — attribuite a tali enti dalla legge regionale nelle materie di propria competenza — in conseguenza, non vi sarebbe alcuna risorse di personale: da qui la evidente, e grave, violazione del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse. La violazione di tale principio, infine, si traduce senz'altro in una lesione delle attribuzioni regionali nella misura in cui l'inesistenza di risorse di personale da assegnare allo svolgimento di funzioni nelle materie di competenza regionale impedirebbe il pieno dispiegarsi della discrezionalità legislativa regionale nella distribuzione delle funzioni amministrative.

III.1.4. – Violazione dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost.

Risultano gravemente violati dall'affermazione della Circolare n. 1/2015 qui in discussione anche i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, di cui all'art. 118 Cost.

I precetti posti dall'art. 118, infatti, risultano lesi dalla circostanza secondo la quale il riordino delle funzioni operato dalla legge regionale si troverà a non poter farsi guidare da tali norme, poiché non sarà possibile attribuire agli enti di area vasta le funzioni che ai medesimi dovrebbero spettare in base ai principi menzionati, a causa della impossibilità in cui si troverebbero — applicando il citato principio di necessaria destinazione del personale residuo alle sole funzioni fondamentali individuate dallo Stato — di proporre unità di personale allo svolgimento di dette funzioni.

L'affermazione del principio di necessaria ed esclusiva destinazione del personale residuo alle funzioni fondamentali stabilite dalla legge dello Stato, dunque, lede le attribuzioni regionali nella misura in cui impedisce alla legge regionale di attuare i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nella distribuzione delle funzioni amministrative nelle materie di propria competenza. Ciò, in particolare, lede le attribuzioni regionali nella misura in cui "costringe" la Regione ad allocare a se stessa e, dunque, ad esercitare in proprio una funzione amministrativa al cui svolgimento i Comuni siano inadeguati, poiché, a causa del principio affermato dalla Circolare n. 1/2015, le Province e le Città metropolitane non disporrebbero del personale necessario al loro svolgimento.

III.2. – Illegittimità costituzionale *in parte qua* delle note concernenti il comma 422 (pag. 13), dalle parole «qualora la regione» alle parole «precedenti trasferimenti», per violazione degli articoli 97, secondo comma, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lett. p), terzo, quarto e sesto, 118, primo e secondo comma, cost. non spettanza allo stato del potere di adottare le menzionate note sul comma 422.

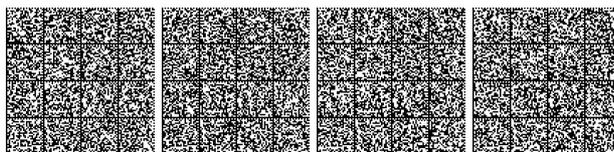
III.2.1. – Premessa

Nel paragrafo dal titolo «Elenchi del personale e procedure di mobilità in relazione alle funzioni», relativo al comma 422 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 (pag. 13), la Circolare n. 1/2015 afferma, riferendosi alla legge n. 56 del 2014, che, «qualora la Regione, sulla base del precedente assetto, avesse delegato alla provincia l'esercizio di funzioni con connesso trasferimento di risorse finanziarie (..) 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 citato 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'articolo 1, comma 91, della legge 7 aprile 2014, n. 56», 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 ss. dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014. Gli specifici profili di incostituzionalità che caratterizzano questa previsione legislativa sono già stati esposti dall'odierna ricorrente nel ricorso presentato in via principale (n. 38/2015) nei confronti di alcune disposizioni contenute nella citata legge n. 190 del 2014.

Il *novum* delle affermazioni della Circolare n. 1/2015 che in questa sede si contestano rispetto alla previsione legislativa di cui rappresentano attuazione è rappresentato 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. Si tratta, in particolare:

a) del principio, evidentemente presupposto dall'affermazione sopra riportata, 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) del 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. Tali affermazioni risultano gravemente lesive delle attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni per le seguenti ragioni. III.2.2. — Violazione degli articoli 117, secondo comma, lett. p), terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, Cost. Il primo profilo sul quale è necessario concentrarsi riguarda la lesione della competenza legislativa regionale. Tramite i passaggi della Circolare n. 1/2015 sopra richiamati, infatti, lo Stato manifesta una volontà inequivoca circa l'affermazione della propria competenza legislativa in ambiti chiaramente e pianamente di competenza regionale.

L'affermazione sopra riportata sub a), infatti, nella misura in cui riguarda funzioni ricadenti in materie diverse da quelle di competenza esclusiva statale, incide sull'allocazione delle funzioni amministrative nelle materie regionali, affidata, come è noto, alla competenza legislativa regionale in base agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, Cost. L'affermazione sopra riportata sub b), invece, incide gravemente sulla materia dell'organizzazione amministrativa regionale, affidata — come è altrettanto noto — alla competenza della legge regionale dal combinato disposto dei commi secondo, lett. p), e quarto, dell'art. 117 Cost. In tal senso, del resto, la giurisprudenza di questa Ecc.ma Corte è ormai consolidata. Risulta infatti chiaramente da un orientamento ormai pacifico che lo Stato, a seguito della entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, ha perso a favore della potestà legislativa residuale regionale la competenza generale in materia di «ordinamento degli enti locali», per le ragioni già sinteticamente illustrate più sopra (cfr., al riguardo, le già menzionate sentt. nn. 244 e 456 del 2005, 397 del 2006, e 237 del 2009). In questa sede, tuttavia, rilevano più specificamente quelle decisioni che hanno chiarito, al di là di ogni possibile dubbio, che all'interno di tale ambito devono ritenersi senz'altro ricompresi i “subsettori” della organizzazione (sentt. nn. 233 del 2006 e 219 del 2013) e del funzionamento degli uffici regionali (sent. n. 229 del 2013). In tale quadro, consente di apprezzare appieno l'incostituzionalità delle contestate affermazioni della Circolare n. 1/2015, e la conseguente lesione delle attribuzioni regionali, soprattutto la sent. n. 95 del 2008, secondo la quale le «modalità di accesso al lavoro pubblico regionale» devono necessariamente essere ricondotte «alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali», e in quanto tali «rientra(no) nella competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione». Nello stesso senso, del resto, si era espressa con altrettanta chiarezza la sent. n. 380 del 2004.

In sintesi, le sopra richiamate affermazioni ledono le attribuzioni regionali nella misura in cui pretendono di rivendicare allo Stato una competenza in materie affidate alla competenza legislativa regionale, concorrente o residuale, a seconda dei casi.

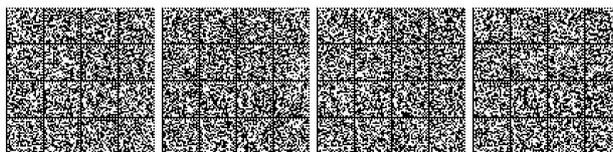
III.2.3. — Violazione degli articoli 97, 114, secondo comma, 117, sesto comma, e 118, primo comma, Cost.

L'affermazione della Circolare n. 1/2015 sopra riportata sub b), inoltre, non può non essere ritenuta gravemente lesiva della potestà di autorganizzazione della Regione, determinando quindi la possibilità di un conseguente pregiudizio sul corretto dispiegarsi dell'autonomia amministrativa che la Costituzione le riconosce.

L'obbligo di riassorbire, tra le unità di personale soprannumerarie degli enti di area vasta, proprio quelle che svolgevano le funzioni esercitate dalla Provincia su delega regionale, e non altre, rappresenta infatti una indebita ingerenza in un ambito di autonomia costituzionalmente garantito alla Regione, per effetto degli artt. 114, secondo comma, e 117, sesto comma, Cost. Nell'esercizio della propria autonomia organizzativa, infatti, la Regione potrebbe ritenere la dotazione organica di cui dispone pienamente adeguata, dal punto di vista qualitativo, allo svolgimento delle “nuove” funzioni, e preferire l'assorbimento di unità di personale aventi differenti specializzazioni professionali. Ciò, per ovvie ragioni, è dunque potenzialmente in grado di determinare effetti pregiudizievoli sul corretto esercizio delle funzioni amministrative che l'amministrazione regionale è tenuta a svolgere in base ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza.

Quanto appena detto, infine, determina anche la lesione dell'art. 97, secondo comma, Cost., del principio di buon andamento della pubblica amministrazione in esso contenuto, e del principio di adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni di cui all'art. 119, quarto comma, Cost., poiché — come è del tutto evidente — si pone in controtendenza rispetto alla necessità che i pubblici uffici della Regione siano organizzati in modo coerente rispetto alle funzioni che essi sono concretamente chiamati a svolgere. Dinanzi al bisogno di specifiche professionalità per lo svolgimento delle funzioni assegnate, infatti, le Regioni non potranno ricercare le professionalità adeguate tra i soprannumerari, dovendo viceversa necessariamente gravare i propri ruoli con personale che, in concreto, potrebbe essere per nulla adatto, per competenze e professionalità, alle reali necessità dell'ente.

È appena il caso di evidenziare, peraltro, che la possibilità di invocare in questa sede la violazione di un parametro extracompetenziale — quale quello del principio del buon andamento dell'amministrazione — dipende dalla sua stretta connessione con i parametri competenziali invocati e — in sintesi — con la circostanza secondo la quale nella sede del conflitto intersoggettivo la Regione rivendica la tutela della propria posizione giuridica di vantaggio, di livello costitu-



zionale, ad organizzare i propri uffici in modo tale che possa essere garantito il buon andamento della propria attività amministrativa. Si tratta dunque di un vero e proprio “caso paradigmatico” di ridondanza della violazione di un parametro extra-competenziale in una lesione delle attribuzioni costituzionali regionali (*cf.* sul punto la sent. n. 9 del 2013).

III.2.4. – Violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

L'affermazione sub *a)*, evidentemente presupposta dal passo della Circolare n. 1/2015 più sopra riportato, lede gravemente la competenza di cui la legge regionale dispone nell'allocazione delle funzioni amministrative in ambiti differenti da quelli affidati alla competenza legislativa statale, poiché impone l'obbligatoria riallocazione al livello regionale di funzioni fino ad oggi svolte dalle Province, anche se sulla base di una delega a suo tempo operata dalla Regione. Viceversa, ben potrebbe la legge regionale, nell'esercizio della propria discrezionalità e in attuazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza di cui all'art. 118 Cost., ritenere di dover confermare l'esercizio di dette funzioni da parte degli enti di area vasta, attribuendole loro in titolarità.

Che ciò rappresenti una eventualità ben concreta, del resto, è provato dal fatto che se fino ad oggi le funzioni in questione sono state svolte dalle Province, sia pure per mezzo dello strumento della delega, evidentemente l'ipotesi di continuare a ritenere il livello di area vasta tutt'ora adeguato allo svolgimento delle stesse si configura come altamente plausibile. Le menzionate affermazioni contenute nella pag. 13 della Circolare, dunque, sono volte ad impedire alla discrezionalità legislativa regionale di determinarsi in una direzione che, con grande probabilità, deve essere ritenuta fortemente coerente con le norme costituzionali che presiedono all'allocazione delle funzioni amministrative in base all'art. 118, primo comma, Cost.

III.3. – Illegittimità costituzionale *in parte qua* delle note concernenti il comma 424 (pag. 15), limitatamente alle parole «nonché enti da questa dipendenti», per violazione degli articoli 3, primo comma, 97, secondo comma, 117, commi secondo, lett. *g)* e *p)*, e quarto, 119, quarto comma, cost. Non spettanza allo stato del potere di adottare le menzionate note sul comma 424.

III.3.1. – Premessa.

Tra le note concernenti il comma 424 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, nel paragrafo della Circolare intitolato «Ambito soggettivo e disciplina del comma 424» (pag. 15), è possibile leggere che, tra le strutture vincolate al regime delle assunzioni dettato da tale disposizione, dovrebbero ritenersi ricomprese quelle «di tutta l'amministrazione regionale, nonché enti da queste dipendenti».

Il primo periodo del citato comma 424 prevede che «le 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». A ciò si aggiunge che, nonostante il citato obbligo, restano «fermi» i «vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente». Infine, in base al comma 424, «le assunzioni effettuate in violazione» del medesimo «sono nulle». Ebbene, non vi è chi non veda come l'affermazione secondo la quale l'ambito soggettivo di applicazione dei precetti appena richiamati dovrebbe ritenersi comprensivo anche degli «enti dipendenti dalla Regione» è senza dubbio un *quid novi* rispetto alla previsione contenuta nel comma 424, la quale invece — come appena evidenziato — si limita a riferirsi alle sole amministrazioni degli enti-Regioni (oltre che agli enti locale).

Tale affermazione risulta gravemente lesiva delle attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni per le seguenti ragioni.

III.3.2. – Violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *p)* e *g)*, e quarto comma, Cost.

Lo Stato difetta di qualunque titolo competenziale per disciplinare il personale degli enti locali, delle Regioni, e degli enti regionali, nonché le rispettive procedure di mobilità. Può 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. È del tutto evidente, invece, che il passaggio sopra richiamato manifesta, implicitamente ma chiaramente, la volontà di affermare la competenza statale anche in ordine a profili ulteriori e differenti rispetto a quelli appena evocati.

Merita in questa sede di essere nuovamente richiamata la consolidata giurisprudenza costituzionale, già citata più sopra, (parr. III.1.2 e III.2.2), secondo la quale lo Stato ha ormai perduto la competenza legislativa generale in tema di “ordinamento degli enti locali”, ormai di competenza regionale, ed in particolare meritano di essere nuovamente ricordate quelle decisioni che hanno affermato che il settore dell'accesso al lavoro pubblico regionale non può che rite-



nersi ricompreso in tale ambito (sentt. nn. 380 del 2004 e 95 del 2008), con conseguente assenza di qualunque titolo di intervento legislativo dello Stato al riguardo. Dalla carenza assoluta della competenza statale in relazione alla materia *de qua* deriva dunque la violazione dell'attribuzione costituzionale della Regione e la portata lesiva dell'affermazione contenuta nella Circolare rispetto alla competenza legislativa regionale sul tema.

III.3.3. – Violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost., nonché degli articoli 3, primo comma, e 97, secondo comma, Cost.

III.3.3.1. – Le censure proposte avverso l'art. 1, comma 424, della legge n. 190 del 2014, denunciate dalla Regione Puglia nella sede del giudizio in via principale (Ric. n. 38/2015). Un importante effetto lesivo del comma 424 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, fortemente afflittivo per l'autonomia costituzionalmente garantita agli enti territoriali, e già denunciato dal ricorso proposto dalla Regione Puglia in via principale è quello del vincolo, a carico di questi ultimi, di realizzare assunzioni a tempo indeterminato solamente attingendo alle graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della stessa legge di stabilità per il 2015, ovvero al personale delle Città metropolitane e delle Province messo in mobilità, risultando in tal modo impossibile ai citati enti territoriali bandire concorsi pubblici per la copertura di specifiche professionalità che si rendessero necessarie in relazione all'esercizio delle funzioni loro attribuite.

Come già denunciato nel ricorso proposto in via principale, ciò determina una grave violazione del principio di corrispondenza qualitativa tra risorse e funzioni amministrative di pertinenza di ciascun ente territoriale, poiché dinanzi al bisogno di specifiche professionalità per lo svolgimento delle funzioni assegnate, questi ultimi non potranno ricercare i profili adeguati, ma dovranno necessariamente gravare i propri ruoli con personale che potrebbe essere per nulla adatto, per competenze e professionalità, alle necessità dell'ente. A quanto appena esposto si aggiunge inoltre una grave violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., e del principio di ragionevolezza in esso contenuto, nonché del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97, secondo comma, Cost., poiché non sarà possibile alle amministrazioni regionali e locali interessate organizzare i propri uffici in modo tale da garantire il buon andamento della propria attività amministrativa, per effetto di un precetto evidentemente irragionevole.

III.3.3.2. – L'approfondimento della lesione ad opera della Circolare n. 1/2015.

Come già evidenziato più sopra, il *quid novi* che il passaggio sopra richiamato della Circolare n. 1/2015 introduce rispetto all'assetto appena descritto consiste essenzialmente nell'affermazione della estensione dell'applicazione delle norme dettate dal comma 424 anche agli enti regionali, oltre che alla Regione-ente. Da qui la ulteriore violazione, in relazione a questo specifico aspetto, dei medesimi parametri costituzionali richiamati al precedente par. III.3.3.1 e per i medesimi motivi ivi illustrati. Da qui, inoltre, la lesione delle attribuzioni costituzionali regionali, poiché la Regione non sarà in grado di organizzare lo svolgimento delle proprie funzioni amministrative per mezzo dei richiamati enti regionali in un modo costituzionalmente soddisfacente, a causa delle ragioni sopra richiamate.

Risultano dunque violati: il principio di corrispondenza qualitativa tra risorse e funzioni amministrative, poiché dinanzi al bisogno di specifiche professionalità per lo svolgimento delle funzioni assegnate, non sarà possibile ricercare i profili adeguati, dovendosi viceversa attingere a bacini nei quali potrebbero esserci soltanto unità di personale non adatte, per competenze e professionalità, alle necessità dell'ente; l'art. 3, primo comma, Cost., e il principio di ragionevolezza in esso contenuto, nonché il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97, secondo comma, Cost., poiché 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.

III.4. – Illegittimità costituzionale *in parte qua* delle note concernenti il comma 424 (pag. 15), dalle parole «la percentuale di turn over» alle parole «area vasta», per violazione degli articoli 3, primo comma, 97, secondo comma, 117, commi secondo, lett. P), e quarto, e 119, quarto comma, cost. Non spettanza allo stato del potere di adottare le menzionate note sul comma 424.

III.4.1. – Premessa.

Nelle note concernenti il comma 424 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 è reperibile una ulteriore affermazione lesiva delle attribuzioni regionali. Nel paragrafo intitolato «Ambito soggettivo e disciplina del comma 424» (pag. 15) è infatti possibile leggere che «la percentuale di turn over legata alle facoltà di assunzioni deve esser destinata in via prioritaria all'immissione dei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate al 1° gennaio 2015», e che «le risorse rimanenti (...) devono essere destinate (...) ai processi di mobilità del personale soprannumerario degli enti di area vasta».

Per quel che qui specificamente interessa, il menzionato comma 424 dispone che «le 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 *novum* delle affermazioni contenute nella Circolare n. 1/2015, rispetto alla previsione legislativa appena riportata, è evidente: in quest'ultima, infatti, le due ipotesi della assunzione dei vincitori di concorso e dell'assorbimento del personale soprannumerario degli enti di area vasta risultano collocate sullo stesso piano, configurandosi quindi in tal modo una possibilità di scelta, da parte della Regione, tra le due categorie di soggetti, evidentemente anche in base alle esigenze organizzative e funzionali della Regione stessa. Le affermazioni contenute nella Circolare che qui si impugna, invece, mirano a negare tale possibilità di scelta, configurando una necessaria priorità nell'assunzione a beneficio della prima categoria di soggetti.

L'affermazione di tale priorità risulta gravemente lesiva delle attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni per le seguenti ragioni

III.4.2. – Violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), e quarto comma, Cost.

Analogamente a quanto già evidenziato più sopra, deve ribadirsi che lo Stato difetta di qualunque titolo competenza per disciplinare il personale degli enti locali e delle Regioni, nonché le rispettive procedure di mobilità. Può infatti 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. Anche in questo caso risulta del tutto evidente, invece, che il passaggio sopra richiamato manifesta, implicitamente ma chiaramente, la volontà di affermare la competenza statale anche in ordine a profili ulteriori e differenti rispetto a quelli appena evocati.

Anche in tale circostanza, quindi, dalla carenza assoluta della competenza statale in relazione alla materia *de qua* deriva la violazione dell'attribuzione costituzionale della Regione e la portata lesiva dell'affermazione contenuta nella Circolare n. 1/2015 rispetto alla competenza legislativa regionale sul tema.

III.4.3. – Violazione dell'art. 119, quarto comma, Cost., nonché degli articoli 3, primo comma, e 97, secondo comma, Cost.

Come già ricordato, la Regione Puglia ha impugnato il comma 424 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, lamentando l'illegittimità costituzionale di una norma che impone l'assunzione di personale prescindendo dalle specifiche esigenze organizzative e funzionali dell'amministrazione regionale, per violazione del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni, del principio di ragionevolezza e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione (artt. 119, quarto comma, 3, primo comma, e 97 secondo comma, Cost.).

Il *novum* affermato dal richiamato passaggio della Circolare n. 1/2015, evidentemente, approfondisce tali lesioni alla sfera costituzionalmente garantita alle Regioni, poiché introduce un ulteriore fattore di irrigidimento, obbligando queste ultime all'assunzione preferenziale dei vincitori in graduatoria rispetto al personale soprannumerario. La ulteriore riduzione della possibilità di scelta dell'amministrazione rende palese la lesione delle attribuzioni regionali specificamente determinata dalla Circolare, a causa della violazione dei medesimi parametri sopra richiamati, e per i medesimi motivi illustrati al precedente par. III.3.3.1.

È appena il caso di evidenziare che, anche in questa circostanza, la censura risulta pienamente ammissibile, ancorché costruita su parametri extra-competenziali quali gli artt. 3, primo comma, e 97, secondo comma, Cost., poiché la loro lesione ridonda gravemente sul modo in cui l'amministrazione regionale potrà organizzare i propri uffici e svolgere le funzioni amministrative che le sono affidate.

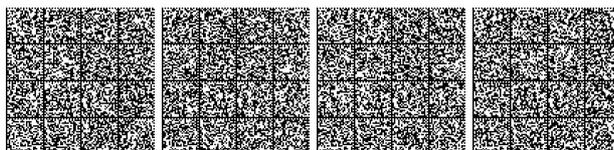
P.Q.M.

La Regione Puglia, come sopra rappresentata e difesa, chiede che questa Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso per conflitto di attribuzione, dichiari che non spetta 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, 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", nei limiti e nei termini sopra esposti, disponendo, per l'effetto, l'annullamento delle parti della suddetta Circolare specificamente censurate.

Con ossequio.

Bari-Roma, 27 marzo 2015

Avv. Prof. Marcello CECCHETTI



N. 62

*Ordinanza del 23 gennaio 2015 del Tribunale di Sondrio
sul ricorso proposto da Branchini Mauro contro IPERAL Spa*

Lavoro (Controversie in materia di) - Giudizio di opposizione all'ordinanza che accoglie o rigetta il licenziamento del lavoratore - Incompatibilità per il giudice persona fisica della fase sommaria a giudicare nel giudizio di opposizione - Mancata previsione - Violazione dei principi del giusto processo.

- Legge 28 giugno 2012, n. 92, art. 1, comma 51.
- Costituzione, art. 111, comma secondo.

Procedimento civile - Astensione e ricusazione del giudice - Astensione del giudice dell'opposizione al licenziamento del lavoratore che abbia già giudicato sul licenziamento stesso in fase di cognizione sommaria - Mancata previsione - Violazione dei principi del giusto processo.

- Codice di procedura civile, art. 51, primo comma, n. 4.
- Costituzione, art. 111, comma secondo.

TRIBUNALE DI SONDRIO

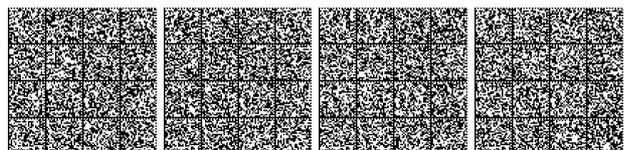
Il Giudice del Lavoro, esaminati gli atti della causa n. 152/14 RG. pendente innanzi a questo Tribunale tra l'attore opponente Branchini Mauro e la convenuta opposta Iperal s.p.a.;

ha emesso la seguente ordinanza.

La presente causa ha ad oggetto l'opposizione proposta dal Branchini in data 14/8/14 ex art. 1, comma 51, legge n. 92/12, avverso l'ordinanza emessa dal sottoscritto Giudice il 17/7/14, con la quale è stata respinta la sua domanda giudiziale — presentata ex art. 1, comma 48, legge n. 92/12 — d'impugnativa del licenziamento intimatogli da Iperal s.p.a. il 7/2/14 e con la quale il medesimo è stato condannato a rifondere alla controparte le spese di lite (causa n. 55/14 R.G.).

Le conclusioni di merito formulate dal Branchini nel ricorso ex art. 1, comma 48, depositato in data 13/3/14, erano le seguenti: «ricorre al Tribunale intestato, in funzione di Giudice del Lavoro, affinché esperito il procedimento di cui ai commi 48 e 49 dell'art. 1, legge n. 92/2012, voglia accogliere con ordinanza immediatamente esecutiva le seguenti domande: - accertare e dichiarare l'illegittimità del licenziamento intimato al sig. Branchini per insussistenza del fatto contestato e, per l'effetto, disporre la reintegrazione nel posto di lavoro e condannare la società Iperal spa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, al risarcimento del danno quantificabile in misura pari alla retribuzione lorda globale di fatto mensile di euro 1.231,00 (corrispondente all'importo salariale mensile previsto per il IV livello del Ccnl commercio, pt 60%, maggiorato di indennità per lavoro supplementare e maggiorazione 30 %) e € 258,33 netti mensili a titolo di assegno nucleo familiare, dal giorno del licenziamento al giorno della reintegra ed al versamento, per lo stesso periodo, dei contributi previdenziali come per legge: - in via subordinata, nella denegata ipotesi in cui il Giudice ritenga non insussistente la giusta causa, ma accerti che ricorrono gli estremi della giusta causa o del giustificato motivo soggettivo, dichiarare risolto il rapporto di lavoro con effetto dalla data del licenziamento e condannare la società Iperal spa al pagamento di un'indennità risarcitoria pari a 24 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto — retribuzione globale di fatto mensile pari ad € 1.231,00 lordi (tenuto conto dell'anzianità aziendale di quasi 20 anni, delle dimensioni dell'azienda, del comportamento pretestuoso e contrario alla correttezza e buona fede della società Iperal), oltre al mancato preavviso nella misura lorda di 2.154,00 €; Con vittoria di spese ed onorari».

Le conclusioni di merito di Iperal s.p.a. nella prima fase del giudizio erano le seguenti: «Voglia l'Ill.mo Tribunale del Lavoro di Sondrio, in funzione di Giudice Unico del lavoro, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione, così giudicare: in principalità: respingere, perché infondate in fatto ed in diritto, tutte le domande avanzate dal ricorrente con l'atto introduttivo del presente giudizio; accertarsi e dichiararsi, ad ogni effetto di legge e di contratto, la giustificata e/o la legittimità e/o, l'efficacia e/o la validità, quale giusta causa, in principalità, ovvero quale giustificato motivo soggettivo in via subordinata, del licenziamento irrogato dalla Società nei confronti del ricorrente, con raccomandata a/r del 5 febbraio 2014; in subordine: nella denegata ipotesi di accoglimento, anche parziale, delle domande avversarie — accertata e dichiarata l'inapplicabilità alla fattispecie *de qua* dei rimedi di cui ai commi 1, 2 e 4, dell'art. 18 legge n. 300/1970 — farsi applicazione del rimedio di cui al comma 5 dell'art. 18 legge n. 300/1970 e, per gli effetti, dichiarare il rapporto di lavoro inter partes risolto con effetto dalla data del licenziamento e liquidazione



dell'indennità risarcitoria nella misura minima di legge; in ogni caso: si fa espressa riserva di azione verso Branchini al fine del recupero della somma di euro 480,00 indebitamente utilizzata; si eccepisce l'*aliunde perceptum vel percipiendum* con riferimento a tutte le somme a qualsiasi titolo percepite (i.e. ivi inclusa la indennità sostitutiva del preavviso) dal ricorrente nel periodo successivo al licenziamento e, nella denegata ipotesi di accoglimento, anche parziale, delle domande avversarie, se ne chiede sin d'ora la compensazione e la detrazione rispetto alle somme eventualmente riconosciute a favore del ricorrente; in ogni caso, si contestano tutti i conteggi prodotti da controparte in quanto infondati e non esplicitanti il meccanismo contabile sotteso; respingersi il ricorso avversario; con vittoria di spese, diritti, onorari e sentenza [*sic*, sorta di lapsus freudiano, n.d.G.] munita di clausola di provvisoria esecuzione».

Nella presente fase di opposizione a cognizione piena il Branchini ha formulato conclusioni di merito del medesimo e identico tenore letterale (che quindi sarebbe superfluo e ridondante riportare), fatta salva la premessa di tali conclusioni: «Voglia il Tribunale intestato, in funzione di Giudice del Lavoro, rigettata ogni contraria istanza ed eccezione, previo ogni accertamento ed opportuna declaratoria del caso, accogliere il presente ricorso e, conseguentemente, in riforma totale dell'ordinanza 15 luglio 2014, depositata e comunicata in data 17 luglio 2014, accogliere le seguenti conclusioni: in via preliminare, revocare l'ordinanza emessa ex art. 1, comma 49, legge n. 92/2012, nel procedimento RG n. 55/2014; in via principale accertare e dichiarare l'illegittimità del licenziamento ...». Parimenti è da dirsi per le conclusioni di merito formulate dalla convenuta opposta nella presente fase del giudizio (l'unica differenziazione è l'aggiunta della seguente frase nell'epigrafe di tali conclusioni: «...per l'effetto, confermare integralmente l'Ordinanza *ex adverso* impugnata»).

Le prime tre udienze sono state deputate all'espletamento del tentativo di conciliazione, dichiarato definitivamente fallito all'udienza del 16/12/14. Quindi la causa è stata rinviata all'udienza del 7/1/15, e poi all'udienza del 14/1/15, al fine di verificare l'eventuale sussistenza di un'istanza congiunta delle parti di attendere l'esito della decisione della Corte costituzionale sulla questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 51, comma 1, n. 4, c.p.c., e 1, comma 51, legge n. 92/12, in relazione alla mancata esplicita previsione dell'incompatibilità del medesimo Giudice persona fisica a trattare sia la fase sommaria che quella di opposizione a cognizione piena nei giudizi *de quibus* (già chiamata per la pubblica udienza del 28 aprile p.v.).

All'udienza del 14/1/15 la convenuta opposta ha dichiarato la propria contrarietà al rinvio semplice in questione; di seguito l'attore ha formulato istanza affinché il Giudice sollevi questione di legittimità costituzionale della citata normativa ordinaria per violazione degli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione. Con provvedimento in pari data il Giudice ha dichiarato la propria astensione obbligatoria per essere egli la medesima persona fisica che ha emanato l'ordinanza conclusiva della fase sommaria, esplicitando trattarsi di una propria valutazione basata su una propria interpretazione logico-sistematica della normativa, e non già sul suo dato letterale, e rimettendosi quindi alla decisione in proposito del Presidente di questo Tribunale.

Con decreto del 17/1/15 il Presidente del Tribunale ha rigettato la predetta istanza di astensione e ha disposto la restituzione degli atti della presente causa al sottoscritto Giudice.

Occorre dunque ora pronunciarsi in via preliminare sulla predetta istanza dell'attore.

In proposito il Giudice ritiene innanzitutto di richiamare e reiterare nella presente sede le valutazioni effettuate e le argomentazioni esposte nel proprio provvedimento del 14/1/15: «rilevato che nell'esame della questione di legittimità costituzionale proposta dall'attore è preliminare il profilo della rilevanza o meno di tale questione nel presente giudizio; che a tal fine occorre rilevare che allo stato la questione in oggetto non è rilevante, posto che l'assegnazione della trattazione della fase a cognizione piena ad altro Giudice rispetto a quello che ha trattato la fase sommaria (il sottoscritto) può in tesi essere determinata dall'istituto dell'astensione obbligatoria e che, in caso positivo, la questione in oggetto diverrebbe definitivamente irrilevante nel presente giudizio; che, dunque, è preliminare verificare se sussistano i presupposti per il proficuo espletamento dell'astensione obbligatoria del sottoscritto Giudice, soltanto in caso negativo divenendo rilevante la predetta questione di l.c. e quindi soltanto in tal caso dovendosene vagliare — anche — la non manifesta infondatezza (peraltro è noto che la questione in oggetto è già stata sollevata dal Tribunale di Milano in due diverse composizioni collegiali, ed è chiamata per la discussione innanzi alla Corte costituzionale per l'udienza del 28/4/15); ritenuto, ciò posto, che ad avviso del sottoscritto Giudice già alla stregua della normativa vigente sussistono i presupposti per l'operatività dell'istituto dell'astensione obbligatoria del Giudice persona fisica che ha trattato la fase sommaria rispetto alla trattazione anche della fase a cognizione piena, giusta le ampie e condivisibili argomentazioni esposte dalla Corte d'Appello di Milano nella nota sentenza n. 1577 del 13/12/13, con la quale è stata dichiarata la nullità della sentenza di primo grado a cagione della trattazione da parte del medesimo Giudice persona fisica sia della fase sommaria che di quella a cognizione piena, stante la violazione del superiore principio d'imparzialità (sia sostanziale, sia apparente) del Giudice: invero, come sottolineato dalla Corte d'Appello di Milano, l'oggetto delle due fasi è sostanzialmente lo stesso e, soprattutto, entrambe le fasi si concludono con una decisione, regolativa anche delle spese



di lite, avente di per se stessa idoneità a passare in giudicato (su quest'ultimo punto *cf.* anche Cass. SS.UU. 17443 del 31/7/14); che, ha aggiunto la Corte d'Appello di Milano nella cit. sentenza, una diversa valutazione determina un vizio di costituzione del Giudice con nullità della sentenza emessa al termine della fase a cognizione piena, secondo le previsioni di cui agli artt. 158 e 161 c.p.c., sottolineando altresì che una siffatta opzione ermeneutica è in linea con le sentenze della Corte costituzionale nn. 387/99 e 460/05; ritenuto alla luce di ciò, in definitiva, che è doverosa da parte di questo Giudice la presentazione di un'istanza di astensione obbligatoria ex art. 51, comma 1, n. 4, c.p.c. che, ovviamente, essendo basata su un'interpretazione logico-sistematica della normativa vigente e non già sul suo dato letterale (l'ipotesi d'incompatibilità in questione non è ex professo disciplinata dalla legge n. 92/12, poiché l'art. 1, comma 51, è sul punto silente), va rimessa alla valutazione del Presidente di questo Tribunale».

Ciò posto, il Giudice rileva innanzitutto che la questione di l.c. in oggetto è, ora, senz'altro rilevante nel presente giudizio, posto che la reiezione della dichiarazione di astensione presentata da questo Giudice è per il sottoscritto — allo stato — vincolante. Soltanto l'eventuale accoglimento della questione di l.c. in oggetto consentirebbe (*rectius*, imporrebbe) al sottoscritto Giudice la presentazione nel presente giudizio di una dichiarazione di astensione obbligatoria per incompatibilità a trattare la presente fase di opposizione.

La questione di l.c. in esame è anche, ad avviso del Giudice, «non manifestamente infondata», id est non è infondata in modo talmente evidente da essere immediatamente e univocamente percepibile come tale: ogni più approfondita valutazione e decisione sulla sua fondatezza o meno spetta esclusivamente alla Corte costituzionale.

A tale proposito si espongono le seguenti sintetiche considerazioni.

Il principio d'imparzialità del Giudice è da sempre immanente alla stessa funzione dello *ius dicere*, com'è testimoniato dal brocardo latino *nemo iudex in causa propria*. La Corte costituzionale lo ha evidenziato ripetutamente in modo netto e da ultimo — poco prima della Novella di cui subito si dirà — nella sentenza n. 387 del 15/10/99, che ha statuito l'incompatibilità del Giudice a trattare sia la fase sommaria che quella di opposizione nelle controversie ex art. 28, legge n. 300/70: «La Corte ha avuto occasione di notare che il principio di imparzialità-terzietà della giurisdizione ha pieno valore costituzionale con riferimento a qualunque tipo di processo, in relazione specifica al quale, peraltro, può e deve trovare attuazione (sentenze n. 51 del 1998; n. 326 del 1997), pur tuttavia con le peculiarità proprie di ciascun tipo di procedimento ...».

Ciò nonostante il Legislatore costituente ha ritenuto necessario di inserirlo esplicitamente nella Costituzione con la Novella di cui alla L. cost. n. 2 del 23/11/99. E lo ha fatto a mezzo di un'apparente endiadi, stabilendo che ogni processo deve svolgersi «davanti a giudice terzo e imparziale» (art. 111, comma 2, Cost.). Il contestuale utilizzo di due aggettivi qualificativi aventi apparentemente il medesimo significato va inteso, ad avviso di questo Giudice, come esplicativo della volontà di costituzionalizzare il principio della necessità che il Giudice sia in concreto imparziale in quanto non parte del giudizio («terzo») e sia anche all'apparenza imparziale in quanto nei suoi confronti non sussiste alcuna situazione, fattuale e/o processuale, che possa seriamente minarne l'apparenza d'imparzialità («e imparziale»). D'altronde la costituzionalizzazione del principio — anche — dell'apparenza dell'imparzialità era già stata sancita dalla Corte costituzionale nella cit. sentenza 387/99: «... ferma l'esigenza generale di assicurare che sempre il giudice rimanga, ed anche appaia, del tutto estraneo agli interessi oggetto del processo ...».

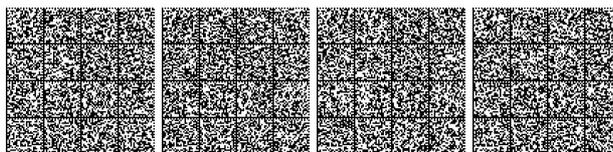
Ferma restando la configurabilità, senza meno, dell'imparzialità sostanziale del Giudice nel decidere la causa di opposizione anche se egli abbia deciso la fase sommaria nelle cause ex art. 1, commi 47 segg., legge n. 92/12 (l'imparzialità effettiva, del suo foro interiore), è convincimento di questo Giudice che non possa ritenersi in modo evidente e senza dubbi che anche l'apparenza d'imparzialità — pure costituzionalmente necessitata — sia parimenti salvaguardata nella fattispecie normativa in oggetto.

Rammentato 1) che le controversie in esame hanno ad oggetto il licenziamento e quindi una materia del contendere implicante gravi conseguenze, economico-patrimoniali ma anche per la vita personale e/o familiare (del lavoratore, ma talvolta anche dell'imprenditore), di talché la sommarietà della cognizione nella prima fase va necessariamente intesa come sua mera deformalizzazione, 2) che l'ordinanza conclusiva della fase sommaria, che regola anche le spese di lite, ha attitudine potenziale a passare in giudicato (*cf.* Cass. SS.UU. 17443 del 31/7/14, punto 28, che ha statuito l'ammissibilità del regolamento di competenza nella materia *de qua*), 3) che siffatta ordinanza è *ex lege* dotata d'immediata esecutività insuscettibile di essere sospesa o revocata lungo tutto il corso del giudizio di opposizione (art. 1, comma 50, legge n. 92/12), e infine 4) che di regola il giudizio di opposizione ha il medesimo sostanziale oggetto della fase sommaria, com'è plasticamente dimostrato dal presente giudizio, a tutto ciò ne consegue il sospetto d'incostituzionalità del combinato disposto normativo in oggetto in relazione all'art. 111, comma 2, Cost..

In proposito, onde evitare inutili rielaborazioni lessicali (che sicuramente ne peggiorerebbero l'efficacia e la fluidità), il Giudice richiama e fa proprie le valutazioni e argomentazioni espresse dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 460 del 23/12/05 in relazione al giudizio di opposizione alla sentenza dichiarativa di fallimento — come



allora vigente — che, ad avviso di questo Giudice, sono sostanzialmente sovrapponibili alla fattispecie normativa del cd. rito Fornero, anch'essa introduttiva di due fasi del giudizio delle quali la seconda ha sostanziale carattere impugnatorio rispetto alla prima: “Nella sentenza n. 387 del 1999 tale circostanza è sottolineata per dedurne che «la fattispecie rientra all'evidenza nell'ambito della previsione dell'art. 51, numero 4, cod. proc. civ.» — e cioè quale argomento per l'interpretazione, costituzionalmente corretta (art. 24 Cost.), della locuzione «altro grado del processo» impiegata dal codice — e non certamente quale fondamento della sentenza stessa: ed infatti, premesso che «il rapporto tra le due fasi, sotto il profilo della imparzialità-terzietà del giudice, non può, ora, ritenersi mutato per il semplice sopravvenuto intervento di modifica [...] della sola norma di competenza», questa Corte prosegue osservando che la locuzione *de qua* va intesa «alla luce dei principi che si ricavano dalla Costituzione relativi al giusto processo, come espressione necessaria del diritto ad una tutela giurisdizionale mediante azione (art. 24 della Costituzione) avanti ad un giudice con le garanzie proprie della giurisdizione, cioè con la connaturale imparzialità, senza la quale non avrebbe significato né la soggezione dei giudici solo alla legge (art. 101 della Costituzione), né la stessa autonomia ed indipendenza della magistratura (art. 104, primo comma, della Costituzione). In altri termini, la espressione “altro grado” non può avere un ambito ristretto al solo diverso grado del processo, secondo l'ordine degli uffici giudiziari, come previsto dall'ordinamento giudiziario, ma deve ricomprendere — con una interpretazione conforme a Costituzione — anche la fase che, in un processo civile, si succede con carattere di autonomia, avente contenuto impugnatorio, caratterizzata (per la peculiarità del giudizio di opposizione di cui si discute) da pronuncia che attiene al medesimo oggetto e alle stesse valutazioni decisorie sul merito dell'azione proposta nella prima fase, ancorché avanti allo stesso organo giudiziario». Esclusa ogni rilevanza dei pretesi inconvenienti fattuali derivanti dalla interpretazione adottata come l'unica conforme a Costituzione, la sentenza n. 387 del 1999 si fonda, dunque, sulla intrinseca natura impugnatoria della fase che si svolge davanti al medesimo ufficio giudiziario, e ciò per avere il provvedimento soggetto a revisio «una funzione decisoria idonea di per sé a realizzare un assetto dei rapporti tra le parti, non meramente incidentale o strumentale e provvisorio ovvero interinale (fino alla decisione del merito), ma anzi suscettibile — in caso di mancata opposizione — di assumere valore di pronuncia definitiva, con effetti di giudicato tra le parti»; ed inoltre per essere «la valutazione delle condizioni che legittimano il provvedimento» non divergente, quanto a parametri di giudizio, «da quella che deve compiere il giudice dell'eventuale opposizione, se non per il carattere del contraddittorio e della cognizione sommaria». 3.1.- Alla luce di questi criteri, la fase dell'opposizione alla sentenza dichiarativa di fallimento assume certamente «valore impugnatorio con contenuto sostanziale di *revisio prioris instantiae*»: non soltanto la sentenza dichiarativa di fallimento, ove non opposta, è idonea a passare in giudicato, non soltanto le condizioni che legittimano il provvedimento sono oggetto di rivalutazione in sede di opposizione, ma proprio la gravità delle conseguenze (non di rado irreversibili) derivanti dalla dichiarazione di fallimento rende evidente come la “sommarietà” della cognizione camerata vada intesa nel senso non già di “parzialità” o “superficialità”, bensì di “deformalizzazione”. Ove ciò non fosse — se, cioè, la dichiarazione di fallimento potesse seguire ad una cognizione parziale o incompleta, nella quale gli elementi utilizzabili dal giudice per la decisione non fossero assunti nel (sia pur non formalizzato) contraddittorio delle parti (ed in primis del fallendo) — la disciplina legislativa, che consente effetti tanto rilevanti e potenzialmente definitivi, sarebbe di più che dubbia costituzionalità; a fortiori se si considera che l'immediata (dal momento della pronuncia) esecutività della sentenza non può in nessun caso essere sospesa a seguito dell'opposizione e che la revoca lascia «salvi gli effetti degli atti legalmente compiuti dagli organi del fallimento» (art. 21 della legge fallimentare). A ciò si aggiunga che la giurisprudenza di legittimità costantemente qualifica l'opposizione ex art. 18 della legge fallimentare come «impugnazione in senso tecnico», ai fini, tra l'altro, del suo rapporto con il regolamento di competenza (art. 43 cod. proc. civ.), della appellabilità della sentenza che abbia sostituito il fallimento personale a quello dichiarato come socio, del principio della consumazione del mezzo di gravame. 3.2.- È appena il caso di ribadire che la sostanziale natura impugnatoria dell'opposizione alla sentenza dichiarativa di fallimento non si riscontra, come questa Corte ha già statuito, nel caso dell'opposizione allo stato passivo (caratterizzato da accertamento sommario, incompleto e superficiale: sentenze n. 158 del 1970; n. 94 del 1975; ordinanze n. 304 del 1998; n. 167 del 2001; n. 75 del 2002), del reclamo ex art. 26 della legge fallimentare avverso provvedimenti del giudice delegato (caratterizzato dalle esigenze di continuità dello svolgimento della procedura concorsuale: sentenza n. 363 del 1998), del giudizio promosso dal curatore su autorizzazione del giudice delegato (data sulla base di una mera delibazione di non infondatezza: ordinanza n. 176 del 2001). Né si riscontra, al di fuori delle procedure concorsuali, nei casi — anch'essi esaminati da questa Corte — di provvedimento cautelare autorizzato *ante causam* e di successiva cognizione piena in sede di giudizio di merito (sentenza n. 326 del 1997), di decisione emessa ex art. 187-*quater* [*recte*, 186 *quater*, n.d.G.] cod. proc. civ. (ordinanza n. 168 del 2000), di rinvio cosiddetto restitutorio ex art. 354 cod. proc. civ. (sentenza n. 341 del 1998). 3.3.- in conclusione, l'obbligo di astensione — la cui violazione è idonea a rendere nulla la sentenza per vizio di costituzione del giudice solo se sia tempestivamente proposta la ricusazione e questa venga erroneamente respinta — presuppone, come nell'ipotesi qui in esame, che il procedimento svolgentesi davanti al medesimo ufficio giudiziario sia solo apparentemente “bifasico”, mentre in realtà



esso — per le caratteristiche decisorie e potenzialmente definitive del provvedimento che chiude la prima fase e per la sostanziale identità di valutazioni da compiersi in entrambe le fasi nel rispetto del principio del contraddittorio, ancorché realizzato con modalità deformalizzate — si articola in due momenti, il secondo dei quali assume il valore di vera e propria impugnazione, e acquista, pertanto, i caratteri essenziali di «altro grado del processo».”.

Quando il Giudice decide la fase sommaria delle cause del cd. rito Fornero prende in tale momento una posizione definitiva sulla *res litigiosa*, in quanto è dalla legge tenuto a provvedere “all’accoglimento o al rigetto della domanda” (art. 1, comma 49, legge n. 92/12) e in quanto sa che ben potrebbe non esservi l’opposizione (che è soltanto eventuale), o che la stessa potrebbe essere tardiva o per altre ragioni inammissibile; sa pertanto che il suo provvedimento potrebbe *ex se* passare in giudicato. Quindi il Giudice non può limitarsi ad esprimere una valutazione interinale e provvisoria sulla — delicata — materia del contendere sottoposta alla sua cognizione ma deve prendere posizione, deve *ius dicere*. La Giustizia deve posare la bilancia e brandire la spada. In questa situazione è arduo immaginare che nella successiva fase di giudizio a cognizione piena sulla stessa materia del contendere sostanziale il medesimo Giudice persona fisica possa nuovamente apparire imparziale (nel senso d’imparziale rispetto alle tesi giuridiche delle parti, delle quali una è stata da egli in precedenza fatta propria: la sua terzietà deve invece essere sempre fuori discussione); è difficile immaginare che l’utente possa vedere che la stessa Giustizia posi la spada che poco prima ha brandito e riprenda nuovamente in mano la bilancia.

Ne consegue il sospetto d’illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1, comma 51, legge n. 92/12, e 51, comma 1, n. 4, c.p.c., per violazione dell’art. 111, comma 2, Cost. in relazione alla lesione dell’apparenza d’imparzialità del Giudice sopra illustrata.

P.Q.M.

a) solleva questione di legittimità costituzionale, nei sensi di cui in motivazione, dell’art. 1, comma 51, legge n. 92/12, nella parte in cui non prevede l’incompatibilità del medesimo Giudice persona fisica a trattare sia la fase sommaria che quella di opposizione a cognizione piena, e dell’art. 51, comma 1, n. 4 c.p.c., nella parte in cui non prevede l’astensione obbligatoria del Giudice che ha trattato la fase sommaria del predetto giudizio rispetto alla trattazione della successiva fase di opposizione a . cognizione piena, il tutto per violazione dell’art. 111, comma 2, della Costituzione;

b) sospende la presente causa fino all’esito del giudizio di legittimità costituzionale;

c) ordina l’immediata trasmissione alla Corte costituzionale degli atti della presente causa, con la prova delle notificazioni e comunicazioni di cui al capo che segue;

d) ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e alle parti, e sia comunicata al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei deputati.

Sondrio, 21 gennaio 2015

Il Giudice del lavoro: DR. Fabrizio Fanfarillo

15C00115

N. 63

Ordinanza del 15 gennaio 2015 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Saccal Georges contro Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Milano, Ministero della salute e Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano

Sanità pubblica - Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie - Composizione - Previsione che della stessa facciano parte due componenti designati dal Ministero della salute, un dirigente amministrativo del Ministero ed un dirigente di seconda fascia medico (o, a seconda dei casi, veterinario o farmacista) - Violazione dei principi di indipendenza, terzietà ed imparzialità dei giudici - Violazione dei principi del giusto processo - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233, art. 17.
- Costituzione, artt. 108, comma secondo, 111 e 117, primo comma, in relazione all’art. 6 § 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali.



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE SECONDA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. Ettore Bucciante - Presidente

Dott. Lina Matera - Consigliere

Dott. Antonio Oricchio - Consigliere

Dott. Alberto Giusti - Consigliere Rel.

Dott. Elisa Picaroni - Consigliere

Ha pronunciato la seguente Ordinanza Interlocutoria sul ricorso proposto da:

Saccal Georges, rappresentato e difeso, in forza di procura speciale, dall'Avv. Bruno Nascimbene, con domicilio eletto nello studio dell'Avv. Giovanni Valeri in Roma, viale G. Mazzini, n. 11, palazzina H; - ricorrente;

contro Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Milano, in persona del presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso, in forza di procura speciale a margine del controricorso, dagli Avv. Enrico Pennasilico e Sergio Smedile, con domicilio eletto nello studio di quest'ultimo - in Roma, via G. Ferrari, n. 12; controricorrente;

Contro Ministero della Salute, in persona del Ministro *pro tempore*; - intimato e contro procuratore della Repubblica presso il tribunale di Milano; - intimato - avverso la decisione della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie n. 12 del 19 ottobre 2011.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 2 dicembre 2014 dal Consigliere relatore Dott. Alberto Giusti;

Uditi gli Avv. Bruno Nascimbene ed Enrico Pennasilico;

Udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Pierfelice Pratis, che ha concluso per il rigetto del ricorso.

Ritenuto in fatto

1. — Nella seduta del 26 ottobre 2009, il Consiglio dell'Ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Milano ha deliberato di non accogliere la richiesta del dott. Georges Saccal, cittadino siriano nato ad Aleppo nel 1962, di iscrizione all'albo degli odontoiatri custodito presso l'Ordine.

La richiesta è stata esaminata alla luce: (a) dell'art. 9, secondo comma, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse), il quale stabilisce che «possono essere anche iscritti all'albo gli stranieri che abbiano conseguito il titolo di abilitazione in Italia o all'estero, quando siano cittadini di uno Stato con il quale il Governo italiano abbia stipulato, sulla base della reciprocità, un accordo speciale che consenta ad essi l'esercizio della professione in Italia, purché dimostrino di essere di buona condotta e di avere il godimento dei diritti civili»; (b) dello Scambio di note 30 gennaio-28 maggio 1958 tra l'Italia e la Repubblica Araba Unita, che la Siria ha dichiarato di considerare operante con nota del 7 giugno 1966, con cui si convenne «l'application du principe de la réciprocité entre la Syrie et l'Italie, pour l'exercice de la profession médicale. En conséquence, les médecins de nationalité syrienne seront autorisés à exercer leur profession en Italie aux mêmes conditions que les médecins italiens seront autorisés à exercer leur profession en Syrie».

L'Ordine provinciale ha rilevato che il diploma di “Chirurgien Dentiste” conseguito dal dott. Saccal presso l'Università Libanese - Facoltà di scienze mediche in data 2 luglio 1988, riconosciuto successivamente (in data 28 luglio 1993) dal Ministero della sanità siriano, non è titolo idoneo, mancando tra i titoli prodotti il decreto ministeriale di riconoscimento del diploma di laurea rilasciato dal Ministero della salute italiano. Il Consiglio dell'ordine ha osservato inoltre che lo Scambio di note tra Italia e Repubblica Araba Unita per regolare l'esercizio della professione medica in Italia e in Siria non può essere esteso - ai titoli conseguiti in un Paese terzo e successivamente dichiarati equipollenti in Siria, in quanto il riconoscimento automatico del titolo esercita i suoi effetti esclusivamente tra le parti contraenti.

2. — La Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie, con decisione depositata in data 19 ottobre 2011, ha respinto il ricorso del dott. Saccal.



2.1. – La Commissione ha ribadito che lo Scambio di note del 1958 è applicabile esclusivamente nei confronti dei cittadini siriani in possesso di un titolo conseguito in Siria, non contenendo detto accordo nessuna clausola che consenta di estenderne gli effetti anche ai titoli conseguiti in Paesi terzi e successivamente riconosciuti in Siria.

La Commissione ha poi rilevato che il dott. Saccal ha comunque acquisito la cittadinanza italiana, restando quindi soggetto alle norme riguardanti cittadini italiani, con tutte le conseguenze del caso, ivi compreso il rispetto delle condizioni alle quali la legge 24 luglio 1985, n. 409, e successive modificazioni ed integrazioni, subordina il rilascio da parte delle competenti autorità nazionali dei titoli necessari al legittimo esercizio della professione di odontoiatra sul territorio italiano. Tra questi condizioni, vi è - ha sottolineato la Commissione - il riconoscimento, a cura del Ministero della salute, della validità del titolo conseguito in un Paese non appartenente all'Unione europea, riconoscimento nella specie mancante.

3. – Per la cassazione della decisione della Commissione centrale il dott. Saccal ha proposto ricorso, con atto notificato il 27 dicembre 2011, il 10 gennaio, 2012 e l'8 febbraio 2012.

L'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Milano ha resistito con controricorso.

Gli altri intimati - il Ministero della salute e il Procuratore della Repubblica di Milano - non hanno svolto attività difensiva in questa sede.

3.1. – Con il primo motivo si denuncia nullità della sentenza o del procedimento, in relazione agli artt. 112 cod. proc. civ., 108, 111 e 117 Cost., per omessa pronuncia in relazione ad una delle questioni poste dal ricorrente dinanzi alla Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie, relativa alla composizione del collegio giudicante, con conseguente "iniquità" della decisione per violazione del principio della corrispondenza fra il chiesto e il pronunciato, e violazione dei canoni del giusto processo per la mancanza di un giudice terzo, autonomo e indipendente, in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, così come interpretati dalla Corte di Strasburgo, e dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché in relazione all'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, facente parte dei principi generali del nostro ordinamento, che impone l'obbligo di motivazione di qualunque atto amministrativo.

Con il secondo motivo, il ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 9 del d.lgs.C.p.S. 13 settembre 1946, n. 233, e dello Scambio di note tra Italia e Siria del 30 gennaio 1958 e del 28 maggio 1958, anche in relazione all'art. 10, secondo comma, Cost., nella parte in cui prevedono il riconoscimento automatico, in Italia, del titolo di studio conseguito in uno Stato con il quale il Governo italiano abbia stipulato un accordo speciale.

Il terzo motivo lamenta nullità della sentenza o del procedimento in relazione agli artt. 112 cod. proc. civ., 111 e 117 Cost. per ultrapetizione, nella parte in cui - violando il principio secondo cui il giudice nell'adottare la propria statuizione è vincolato al petitum e alla causa petendi - è stato introdotto il tema, assente nel provvedimento impugnato, della cittadinanza italiana del ricorrente, anche con riferimento alle norme di diritto dell'Unione europea eventualmente applicabili.

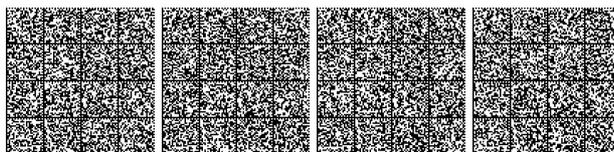
4. – In prossimità dell'udienza il ricorrente ha depositato una memoria illustrativa.

Con particolare riguardo al primo motivo di ricorso, la difesa del dott. Saccal ha osservato che sebbene il mancato esame, da parte della Commissione centrale, della sollevata eccezione di legittimità costituzionale delle norme relative alla composizione di quell'organo giurisdizionale non integri di per sé un vizio di omessa pronuncia, tuttavia la questione di legittimità costituzionale resterebbe deducibile e rilevabile in cassazione.

Considerato in diritto

1. – Con il primo motivo di ricorso e con la successiva memoria illustrativa il ricorrente eccepisce l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 del d.lgs.C.p.S. 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse), anche in riferimento o in combinato disposto con gli artt. 63, 74 e 76 del d.P.R. 5 aprile 1950, n. 221 (Approvazione del regolamento per l'esecuzione del decreto legislativo 3 settembre 1946, n. 233, sulla ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse), per supposta violazione degli artt. 108, secondo comma, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, par. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

2. – Ad avviso del Collegio, il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.lgs.C.p.S. n. 233 del 1946 non manifestamente infondato, nei termini di seguito precisati.



2.1. – La Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie è un organo di giurisdizione speciale chiamato ad esaminare, tra l'altro, i ricorsi avverso i provvedimenti degli Ordini e Collegi professionali locali in materia - di albo e di irrogazione di sanzioni disciplinari.

La nomina e la composizione della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie sono disciplinate dall'art. 17 del d.lgs.C.p.s. n. 233 del 1946.

In base a questa disposizione, la Commissione centrale è «nominata con decreto del Capo dello Stato, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro per la grazia e giustizia, presieduta da un consigliere di Stato e costituita da un membro del Consiglio superiore di sanità e da un funzionario dell'Amministrazione civile dell'interno di grado non inferiore al sesto. Fanno altresì parte della Commissione: [...] e) per l'esame degli affari concernenti la professione di odontoiatra, un ispettore generale medico e otto odontoiatri di cui cinque effettivi e tre supplenti».

Questa disposizione ha ricevuto alcune modifiche implicite di dettaglio.

Per un verso, l'atto di nomina non assume più la forma del decreto del Presidente della Repubblica, ma quello del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Ciò in forza dell'art. 2 della legge 12 gennaio 1991, n. 13 (Determinazione degli atti amministrativi da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica), ai sensi del quale «Gli atti amministrativi, diversi da quelli previsti dall'articolo 1, per i quali è adottata alla data di entrata in vigore della presente legge la forma del decreto del Presidente della Repubblica, sono emanati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o con decreto ministeriale, a seconda della competenza a formulare la proposta sulla base della normativa vigente di cui sopra. Gli atti amministrativi di cui al comma 1, ove proposti da più Ministri, sono emanati nella forma del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri».

Per l'altro verso, la costituzione (con legge 13 marzo 1958, n. 296) del Ministero della sanità, prima, e la nascita, poi del Ministero della salute (*cf.* artt. 2, numero 13, e 47-*bis* e ss. del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, e legge 13 novembre 2009, n. 172) non solo hanno determinato l'intervento di questo Ministero nella fase della formulazione della proposta di nomina, ma hanno anche comportato che la scelta di uno dei componenti non ainnene più tra i funzionari dell'Amministrazione civile dell'interno, ma tra i dirigenti del Ministero della salute.

Di queste modifiche è specchio e testimonianza il d.P.C.m. 23 maggio 2011, recante la nomina - «sulla proposta del Ministero della salute e del Ministero della giustizia» - della Commissione centrale per il quadriennio 2011-2015, della quale fanno parte - oltre ad un consigliere di Stato in veste di presidente, ad un membro designato dal Consiglio superiore di sanità e ad otto sanitari liberi professionisti (di cui cinque effettivi e tre supplenti) designati dai Comitati centrali delle rispettive Federazioni nazionali - un dirigente amministrativo di seconda fascia del Ministero della salute e un dirigente medico (o, a seconda della categoria interessata, veterinario o farmacista) di seconda fascia, l'uno e l'altro designati dal Ministero della salute.

La disciplina, così modificata, è tuttora vigente e l'organo continua ad operare in base ad essa. L'art. 15, comma 3-*bis*, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), aggiunto dalla legge di conversione 8 novembre 2012, n. 189, ha, infatti, stabilito: «In considerazione delle funzioni di giurisdizione speciale esercitate, la Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie, di cui all'art. 17 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233, e successive modificazioni, è esclusa dal riordino di cui all'art. 2, comma 4, della legge 4 novembre 2010, n. 183, e continua ad operare, sulla base della normativa di riferimento, oltre il termine di cui all'art. 1, comma 2, del decreto-legge 28 giugno 2012, n. 89, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 132, come modificato dal comma 3-*ter* del presente articolo. All'allegato I annesso al citato decreto-legge n. 89 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 132 del 2012, il numero 29 è abrogato».

Da ultimo, la Corte costituzionale; con la sentenza n. 193 del 2014, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato art. 17, primo e secondo comma, per la mancata previsione della nomina di membri supplenti della Commissione centrale che consentano la costituzione, per numero e categoria, di un collegio giudicante diversamente composto rispetto a quello che abbia pronunciato una decisione annullata con rinvio dalla Corte di cassazione.

2.2. – Questa Corte ha più volte esaminato eccezioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 17 del d.lgs.C.p.S. n. 233 del 1946 (e la connessa normativa regolamentare contenuta nel d.P.R. n. 221 del 1950) per dedotta violazione dei principi di terzietà ed indipendenza degli organi giurisdizionali conseguente alla attribuzione della facoltà di nomina e revoca dei membri della Commissione stessa al potere esecutivo, e li ha sempre dichiarati manifestamente infondati (Sez. Un., 18 aprile 1988, n. 3032; Sez. Un., 5 giugno 1997, n. 11129; Sez. Un., 7 agosto 1998, n. 7753; Sez. III, 5 febbraio 1999, n. 4761; Sez. III, 6 aprile 2001, n. 5141; Sez. III, 30 luglio 2001, n. 10396; Sez. III, 19 maggio 2003, n. 7760; Sez. III, 21 maggio 2004, n. 9704; Sez. III, 18 aprile 2006, n. 8958; Sez. III, 21 febbraio 2013, n. 4371).



Si è in particolare osservato:

che il valore dell'autonomia e dell'indipendenza dell'organo di giurisdizione speciale in questione (istituito prima della Costituzione e, quindi, sottratto al divieto di istituzione di giudici speciali di cui all'art. 102 Cost.) non è automaticamente vulnerato, dalla nomina dei giudici da parte del potere esecutivo, dovendosi aver riguardo allo status di essi, che deve essere tale da escludere una situazione di soggezione nei confronti dell'autorità che ha proceduto alla nomina;

che le regole di funzionamento dell'organo evidenziano che, una volta avvenuta la nomina, non è rinvenibile un vincolo con l'autorità nominante;

che la permanenza nell'ufficio è congrua (quattro anni);

che il potere disciplinare nei confronti dei componenti professionisti è esercitato dalla stessa Commissione centrale;

che non è suscettibile di condurre a diversa conclusione la disciplina dell'art. 74 del d.P.R. n. 221 del 1950, recante approvazione del regolamento d'esecuzione del decreto legislativo n. 223 del 1946, il quale prevede, indipendentemente dall'esercizio del potere disciplinare, la revoca dei componenti professionisti della Commissione (con lo stesso procedimento per la nomina) «qualora ciò si renda necessario per il miglior funzionamento di essa e per la dignità della classe»: ciò in quanto, trattandosi di norma regolamentare, sprovvista dunque di forza di legge, la stessa è estranea allo scrutinio di costituzionalità da parte del giudice delle leggi, mentre può costituire oggetto di censura di legittimità secondo le regole generali.

2.3. – Il Collegio intende rimeditare tale orientamento.

Occorre muovere da una duplice premessa: (a) parte nel procedimento giurisdizionale che si svolge dinanzi alla Commissione centrale è - oltre al procuratore della Repubblica ed all'Ordine professionale interessato - il Ministero della salute (Sez. Un., 5 aprile 1991, n. 3556 e n. 3557; Sez. Un., 17 febbraio 1992, n. 1915; Sez. Un., 3 giugno 1992, n. 6782; Sez. III, 26 ottobre 2000, n. 14138); (b) in base all'art. 17 del d.lgs.C.p.S. n. 233 del 1946, lo stesso Ministero della salute, proponente insieme al Ministero della giustizia la nomina della Commissione centrale, ne designa due componenti: uno tra i dirigenti amministrativi del Ministero, l'altro tra gli ispettori generali (oggi tra i dirigenti di seconda fascia, medici, veterinari o farmacisti).

Siffatta designazione, ad avviso di questo giudice *a quo*, non assicura la terzietà e l'indipendenza dei predetti componenti, sotto un triplice profilo.

Innanzitutto la designazione governativa è un atto, non adottato in esito ad una selezione resa oggettiva da criteri predeterminati o di efficacia predeterminata, ma discrezionale.

Inoltre, i dirigenti ministeriali nominati componenti della Commissione centrale, anche durante lo svolgimento delle funzioni giurisdizionali, continuano a rimanere incardinati e ad espletare le funzioni istituzionali presso il Ministero della salute, parte del processo, e quindi rimangono soggetti a tutti i condizionamenti dovuti alla loro posizione di dipendenza dall'amministrazione stessa, che ne garantisce lo stato giuridico ed economico. Vero è che, ai sensi dell'art. 18 del d.lgs.C.p.S. n. 233 del 1946, la Commissione centrale esercita il potere disciplinare nei confronti dei propri componenti: questo vale tuttavia non nei confronti di tutti i componenti, ma soltanto «dei [...] membri professionisti e dei membri dei Comitati centrali delle Federazioni nazionali», per cui i dirigenti ministeriali componenti della Commissione continuano ad essere sottoposti al potere disciplinare dell'amministrazione di appartenenza.

Infine, la terzietà dei membri della Commissione centrale designati dal Ministero della salute appare compromessa anche dalla disposizione del quinto comma del citato art. 17 che prevede, al termine del quadriennio, la possibilità di riconferma nell'incarico, secondo il discrezionale apprezzamento del Ministero stesso, posto che la sola prospettiva del reincarico esclude l'indipendenza di costoro dall'amministrazione designante (*cf.* Corte cost., sentenza n. 25 del 1976).

2.4. – Questo giudice *a quo* dubita che l'art. 17 del d.lgs.C.p.S. n. 233 del 1946, nella parte in cui prevede che della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie fanno parte due componenti designati dal Ministero della salute, un dirigente amministrativo del Ministero ed un dirigente di seconda fascia medico (o, a seconda dei casi, veterinario o farmacista), possa violare, per gli anzidetti profili, gli artt. 108, secondo comma, e 111 Cost.

Come ha ricordato la Corte costituzionale, il principio di terzietà e di indipendenza del giudice «concerne non solo l'ordine giudiziario nel suo complesso [...] ma anche i singoli organi, ordinari [...] o speciali al fine di assicurare che l'attività giurisdizionale, nelle sue varie articolazioni, come la sua intrinseca essenza esige, sia esercitata senza inammissibili influenze esterne» (sentenza n. 284 del 1986). Tale principio è «applicabile ad ogni giudice», anche delle giurisdizioni speciali, «ed in qualsiasi processo» (sentenza n. 353 del 2002), quindi anche in quello in esame, dovendo essere comunque «osservata la regola che il giudice rimanga sempre *super partes* ed estraneo rispetto agli interessi oggetto del processo» (sentenza n. 193 del 2014, cit.).



In particolare, «per qualsiasi dipendente in servizio presso una amministrazione pubblica, che sia parte in senso sostanziale [...] o che gestisca o concorra a gestire un determinato settore di attività amministrativa, si esigono particolari e puntuali garanzie [...] di indipendenza e terzietà, anche attraverso una nuova e speciale posizione di stato giuridico [...] quando il medesimo sia chiamato a funzioni giurisdizionali nella stessa materia comunque affidata all'amministrazione di provenienza o di codipendenza» (sentenza n. 353 del 2002, cit.).

2.4.1. – Ad avviso di questo Collegio, la norma censurata - non fornendo adeguate garanzie quanto ai meccanismi di selezione e alla presenza di regole di autonomia dei componenti della Commissione centrale designati dal Ministero della salute - non sembra superare nemmeno il test di conformità con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo - e delle libertà fondamentali, resa esecutiva con la legge di autorizzazione - alla ratifica 4 agosto 1955, n. 848, la quale vuole che sia assicurato il diritto di ogni persona ad un processo equo davanti a un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge: di qui il dubbio del contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 6, par. 1, della Convenzione.

Secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, infatti, «in order to determine whether a body can be considered to be “independent” of the executive it is necessary to have, regard to the manner of appointment of its members and the duration of their term of office, the existence of guarantees against outside pressures and the question whether the body presents an appearance of independence» (Lauko v. Slovakia, 2 settembre 1998, § 63). D'altra parte, «the appointment of judges by the executive is permissible, provided the appointees are free from influence or pressure when carrying out their adjudicatory role» (Flux - no. 2 - v. Moldova, 3 luglio 2007, § 27).

2.5. - Il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.lgs.C.p.S. n. 233 del 1946 è rilevante ai fini della definizione di questo giudizio.

Infatti, la decisione impugnata con il ricorso per cessazione è stata emessa dalla Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie con la presenza dei componenti designati dal Ministero della salute, sicché, qualora la sollevata questione di costituzionalità venisse accolta, la decisione stessa dovrebbe essere cassata per essere stata resa da un organo privo in radice, per struttura e composizione, dei requisiti di terzietà ed indipendenza necessari per l'esercizio della giurisdizione.

3. – Quanto all'oggetto del dubbio di legittimità costituzionale, il Collegio ritiene di non potere estendere la questione di legittimità costituzionale ad altre norme denunciate dalla parte ricorrente, ossia: (a) all'art. 63 del d.P.R. n. 221 del 1950, il quale prevede in quali casi i componenti della Commissione centrale che abbiano la qualità di presidente o di membro del Comitato centrale della Federazione nazionale o del Consiglio dell'Ordine o del Collegio non possono prendere parte alle decisioni della Commissione stessa; (b) all'art. 74 dello stesso d.P.R., il quale stabilisce che, indipendentemente dall'esercizio del potere disciplinare, può essere revocata - con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro della giustizia, sentite le rispettive Federazioni - la nomina di uno o più, componenti professionisti della Commissione, «qualora ciò si renda necessario per il miglior funzionamento di essa e per la dignità della classe»; (c) all'art. 76 del citato d.P.R., in base al quale alla segreteria della Commissione centrale è adetto personale in servizio e dipendente dal Ministero della salute.

Si tratta, infatti, di norme, contenute in un regolamento, di esecuzione, prive di forza di legge, sulle quali pertanto non può essere invocato un sindacato di legittimità costituzionale, mancando uno specifico collegamento di queste (nel senso indicato da Corte cost., sentenze n. 1104 del 1988, n. 456 del 1994, n. 354 del 2008 e n. 34 del 2011) con la norma legislativa (cfr. Corte cost., ordinanza n. 389 del 2004 e sentenza n. 162 del 2008).

4. – Il giudizio deve essere quindi sospeso e gli atti trasmessi alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

La Corte, visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 108, secondo comma, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in riferimento all'art. 6, par. 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, resa esecutiva con la legge di autorizzazione alla ratifica 4 agosto 1955, n. 848, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse), nei termini di cui in motivazione;

sospende il presente giudizio;



dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione, al pubblico ministero presso questa Corte ed al Presidente del Consiglio dei ministri;

dispone, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

ordina l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni; alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della II Sezione civile della Corte suprema di Cassazione, il 2 dicembre 2014.

Il Presidente: BUCCIANTE

15C00116

N. 64

Ordinanza del 18 febbraio 2015 della Corte d'appello di Roma sul reclamo proposto da Ministero delle infrastrutture e dei trasporti contro ANAS Spa e Angelucci Domenico

Impiego pubblico - Trasferimento del personale ANAS, in servizio presso l'ufficio IVCA (Ispettorato Vigilanza Concessioni Autostradali), alla data del 31 maggio 2012, prima all'Agenzia per le Infrastrutture stradali e poi alla Struttura presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Violazione dei principi di uguaglianza, del concorso pubblico per l'accesso ai pubblici impieghi e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 36; decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2012, n. 14, art. 11; decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 12.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97.

LA CORTE DI APPELLO DI ROMA

SEZIONE LAVORO E PREVIDENZA

Composta dai Sigg.ri Magistrati:

Dott. Tatarelli Maurizio, Presidente

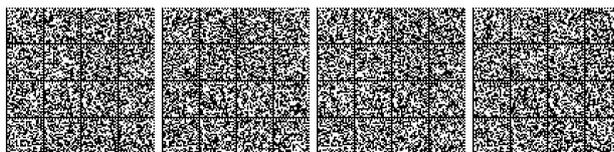
Dott. Micciché Loredana, Consigliere

Dott. Delle Donne Maria, Consigliere rel.

Ordinanza nella controversia di lavoro iscritta sul ruolo generale al n. 5625/14 tra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, rappresentato e difeso – *ex lege* – dall'Avvocatura Generale dello Stato; Reclamante e Reclamato in via incidentale; e ANAS S.P.A., rappresentata e difesa – per procura in atti – dall'Avv. A.Maresca; Reclamata e Reclamante in via incidentale; Nonchè Angelucci Domenico, rappresentato e difeso – per procura in atti – dagli Avv.ti A.Necci e F.Minisci;

Ragioni in fatto e in diritto della decisione

Con ricorso ex art. 1 legge n. 92/12 Angelucci Domenico si rivolse al Tribunale di Roma esponendo di aver stipulato con ANAS S.P.A. plurimi contratti di somministrazione e contratti a tempo determinato fino al 27 settembre 2012, data in cui l'ente gli comunicò l'estinzione del rapporto in ragione del trasferimento disposto ex art. 36 comma 5 D.L. 98/11 conv. in legge n. 111/11, come integrato dall'art. 11 comma 5 D.L. n. 216/11 conv. in legge n. 14/12, del personale



addebiato e delle funzioni già facenti capo all'I.V.C.A., all'Agenzia per le infrastrutture stradali ed autostradali, compiti poi trasferiti al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti dal 30 settembre 2012.

Dedusse, in particolare, l'illegittimità sia dei contratti di somministrazione, sia dei contratti a termine sotto diversi profili, qualificando quale licenziamento l'estinzione del rapporto, da ritenersi in ogni caso atto nullo per violazione di legge in quanto il trasferimento d'azienda non integrava valido motivo di recesso dal rapporto di lavoro.

Chiese, quindi, la declaratoria di nullità/illegittimità/invalidità/inefficacia/irregolarità dei detti contratti, con conseguente conversione in contratto a tempo indeterminato sin dal 9.2.09 o quanto meno dal 9.11.10; ordinarsi ad Anas e/o Ministero convenuto la ricostituzione del rapporto ed il pagamento delle retribuzioni maturate, in ogni caso la condanna ex art. 32 comma 5 legge n. 183/10; dichiararsi il licenziamento illegittimo, con applicazione della tutela "reintegratoria e risarcitoria ex art 18 S.L. nei confronti di ANAS o Ministero; in ogni caso, accertarsi il diritto al superiore inquadramento professionale; in via subordinata dichiararsi nullo/illegittimo/invalido/annullare o comunque inefficace il licenziamento "ante tempus", con diritto al risarcimento del danno nella misura delle retribuzioni maturate fino alla scadenza del termine.

Si costituì il Ministero, opponendosi alle domande; in particolare, eccepì la pendenza di identica causa con rito ordinario ex art. 414 C.P.C., l'inapplicabilità del rito c.d. Fornero ed il difetto di legittimazione passiva.

Si costituì altresì ANAS S.P.A. deducendo l'inesistenza di alcun licenziamento, la legittimità dei contratti intervenuti.

Con ordinanza in data 18 ottobre 2013 il Tribunale di Roma respinse il ricorso quanto alle domande di tutela ex art. 18 S.L. e per le altre domande dispose il mutamento del rito e la fissazione dell'udienza ex art. 420 C.P.C.

Con ricorso depositato in data 14.10.13 l'Angelucci propose opposizione avverso tale ordinanza, riproponendo solo le domande di tutela ex art. 18 S.L.

Si costituì l'amministrazione ministeriale, ribadendo le difese già svolte nella fase sommaria, chiedendo dichiararsi il difetto di legittimazione passiva, la decadenza ex art. 32 L. n. 183/10, nonché confermarsi l'ordinanza opposta.

Con note autorizzate, poi, il Ministero chiese disporsi la sospensione del giudizio ex art. 295 C.P.C. avendo il TAR LAZIO con ordinanza 18.3.14 sollevato questione di costituzionalità in ordine alla normativa ex art. 36 comma 5 D.L. 98/11 conv. in legge n. 111/11, come integrato dall'art. 11 comma 5 D.L. n. 216/11 conv. in legge n. 14/12.

Si costituì anche ANAS S.p.a., resistendo alla proposta opposizione.

Venne ammessa ed esperita prova testimoniale.

All'esito, il Tribunale di Roma, con sentenza del 20 giugno 2014, accolse l'opposizione, qualificando il rapporto tra Angelucci ed Anas a tempo indeterminato sin dall'8 novembre 2010 (per nullità della clausola appositiva del termine) e dichiarando la nullità del licenziamento in data 27.9.12. Ordinò, conseguentemente, al Ministero opposto di reintegrare l'Angelucci nel posto di lavoro precedentemente occupato in Anas con il medesimo inquadramento e condannò Ministero ed Anas, in solido tra loro ex art. 2112 C.C., al risarcimento del danno nella misura delle retribuzioni maturate, oltre accessori e versamenti previdenziali ed alle spese processuali.

Con atto depositato in Cancelleria in data 12 dicembre 2014 il Ministero ha proposto reclamo avverso detta sentenza, chiedendo disporsi la sospensione del giudizio ex art. 295 C.P.C. in ragione della pendente questione di illegittimità costituzionale, strettamente collegata alla propria legittimazione passiva; ha reiterato l'eccezione di inapplicabilità del c.d. rito Fornero alla fattispecie nonché di difetto di legittimazione passiva. Infine, ha contestato la violazione dell'art. 22 comma 36 L. n. 724/94 in ordine al cumulò erroneamente disposto dal giudice dell'opposizione.

Si è costituita ANAS eccependo, preliminarmente, la tardività del reclamo, atteso che il termine di 30 giorni previsto dall'art. 1 comma 58 L. n. 92/12 era decorso sin dalla comunicazione via pec a cura della Cancelleria del Tribunale di Roma in data 20.6.14, avente ad oggetto la sentenza reclamata.

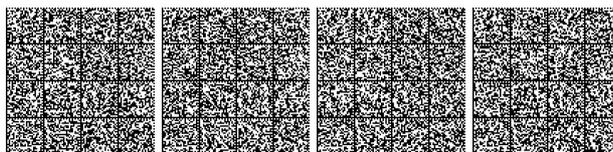
Si è poi opposta alla chiesta sospensione del giudizio, condividendo — invece — con il Ministero l'eccezione di inapplicabilità del rito prescelto dall'Angelucci.

Ha, quindi, svolto in via Subordinata reclamo incidentale, eccependo la decadenza ex art. 32 L. n. 183/10 per i soli contratti di somministrazione e deducendo la piena legittimità dei contratti di somministrazione e a termine, intercorsi con il lavoratore.

Ritiene il Collegio che, prima di affrontare la questione di illegittimità costituzionale — sollevata da parte reclamante principale - occorre accennare alla ritenuta inconsistenza di alcune questioni preliminari.

Prima tra queste è la delibazione sulla eccezione di tardività del reclamo proposta dalla società costituita.

È incontestato che il reclamo ex art. 1 comma 58 L. n. 92/12, quale mezzo di impugnazione, previsto dalla normativa citata, sia sostanzialmente un appello, come tale strutturato.



Tuttavia la denominazione reclamo esprime, in modo evidente, il favor legislativo per una celerità del rito, quale rinveniente anche dalle prescrizioni per lo stesso fissate.

In tale solco interpretativo, proprio dell'orientamento maggioritario, dal quale questo Collegio non ha motivo di discostarsi, si pone la previsione, invocata dalla difesa della reclamata ANAS a Sostegno della propria eccezione di decadenza, dell'art 1 comma 58 L. 92 appunto.

Recita tale norma: “contro la sentenza che decide il ricorso è ammesso reclamo davanti alla Corte d'Appello. Il reclamo si propone con ricorso da depositare, a pena di decadenza, entro trenta giorni dalla comunicazione, o dalla notificazione se anteriore”.

Ebbene, nel caso di specie, la sentenza del Tribunale è stata depositata in data 12.6.14 ed è stata comunicata in data 20 giugno 2014 a mezzo pec ai difensori di tutte le parti costituite in giudizio (v. all. n. 1 di ANAS S.P.A. nel fascicolo di questo grado di giudizio).

In tal senso vi è la documentazione prodotta dalla parte reclamata, a sostegno appunto della propria eccezione, comprovante l'invio della predetta sentenza in forma integrale, come risulta dalla indicazione «notifica» (a differenza delle altre comunicazione, denominate «biglietto di cancelleria») ivi contenuta, e dalla presenza appunto della predetta per tutti i difensori.

In realtà, sotto tale aspetto, il reclamante, in sede di discussione orale dinnanzi a questa Corte, ha escluso che sia mai pervenuta alcuna comunicazione e/o notifica presso il protocollo informatico del Ministero.

Ora, non ignora il Collegio quanto di recente statuito dalla Corte di Legittimità a proposito della novità; legislativa contenuta nell'art. 45 comma 1 DL n. 90/14 conv. in L. n. 114/14 che, intervenendo sull'art. 133 comma 2 C.P.C., ha escluso che la comunicazione di cancelleria — anche se ha per oggetto il testo integrale della sentenza — non è idonea a far decorrere i termini per l'impugnazione ex art. 325 C.P.C.

Ebbene, con la sentenza n. 23526/14 l'Alto Consesso ha così precisato: «La novella del secondo comma dell'art. 133 cod. proc. civ., operata con l'art. 45, comma 1, lett. b), del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni in legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui la comunicazione, da parte della cancelleria, del testo integrale del provvedimento depositato non è idonea a far decorrere i termini per le impugnazioni di cui all'art. 325 cod. proc. civ., è finalizzata a neutralizzare gli effetti della generalizzazione della modalità telematica della comunicazione, se integrale, di qualunque tipo di provvedimento, ai fini della normale decorrenza del termine breve per le impugnazioni, solo nel caso di atto di impulso di controparte, ma non incide sulle norme processuali, derogatorie e speciali (come l'art. 348-ter terzo comma, cod. proc. civ., nella parte in cui fa decorrere il termine ordinario per proporre il ricorso per cassazione avverso il provvedimento di primo grado dalla comunicazione dell'ordinanza che dichiara l'inammissibilità dell'appello ai sensi dell'art. 348-bis cod. proc. che ancorino la decorrenza del termine breve di impugnazione alla mera comunicazione di un provvedimento da parte della cancelleria, senza che rilevi che la comunicazione sia integrale o meno.»

Affermando tale principio — del tutto condiviso da questo Collegio — la Suprema Corte ha definitivamente chiarito le questioni dibattute prima dell'entrata in vigore della novella chiarificatrice in ordine alla idoneità o meno delle comunicazioni di cancelleria tramite PEC ex art. 16 D.L. 179/12 ai fini della decorrenza dei termini di impugnazione e - per quanto qui interessa - ha anche evidenziato come restano fuori da tale dibattito le ipotesi speciali già volute dal legislatore come derogatorie alla regola generale di cui al citato art. 133 C.P.C.

Ed allora, proprio in ossequio alla ‘celerità del rito voluta dal legislatore, la norma già sopra riportata impone il rispetto del termine 30 giorni a partire dalla detta comunicazione di cancelleria (a prescindere dall'allegazione o meno del testo integrale della sentenza), a differenza della regola generale.

Ed infatti, solo in mancanza di comunicazione e notificazione di parte viene richiamato il termine semestrale ex art. 327 C.P.C. che, per le ragioni sopra indicate, sin è applicabile al caso di specie. Invero, tali principi sono perfettamente applicabili solo ove si abbia l'effettiva certezza di una comunicazione non solo inviata ma anche “consegnata” al procuratore della parte presso il proprio indirizzo di posta elettronica certificata.

Ebbene, nel caso in esame la comunicazione (o notifica) a cura della cancelleria del Tribunale è stata inviata all'Avv. Giovanni Carta” presso l'indirizzo PEC dell'ordine degli Avvocati di Roma. In verità — a prescindere dalla coincidenza o - meno di detto nominativo con il funzionario Giovanni Carta a mezzo del quale (ai sensi dell'art. 417-bis. C.P.C.) il Ministero si è costituito in primo grado — l'indirizzo di posta elettronica al quale inviare le comunicazioni risultava indicato nel detto atto difensivo del ministero («dgpersonele-div4pee.mit.gov.it»), con la conseguenza che la comunicazione in discussione non è stata correttamente effettuata e non ha raggiunto lo scopo idoneo a far decorrere il termine “breve” di 30 giorni.

Il reclamo, in assenza di altre comunicazioni e/o notificazioni, è stato tempestivamente depositato nel semestre decorrente dalla pubblicazione della sentenza (12.6.14).



Va, poi, affrontata - sempre per ordine logico l'eccezione di inammissibilità del reclamo principale - (alla quale è necessariamente connessa l'ammissibilità del reclamo incidentale), sollevata preliminarmente dal reclamato Angelucci ai sensi degli artt. 342 e 434 C.P.C., i quale sostiene che il Ministero, nel proporre quello che è un vero e proprio appello, non ha rispettato i requisiti dettati dall'art. 342 C.P.C.

Pur avendo già rilevato la natura sostanzialmente di "appello" da riconoscere al reclamo, il Collegio ritiene infondata tale eccezione.

È sufficiente, al riguardo, richiamare il principio - che, di recente, la Suprema Corte di Legittimità ha affermato in materia: l'art. 434 comma 1, nel testo introdotto dalla L. n. 134/12, in coerenza con il paradigma generale contestualmente introdotto nell'art. 342 C.P.C., non richiede che le deduzioni della parte appellante assumano una determinata forma o ricalchino la decisione appellata con diverso contenuto, ma, in ossequio ad una logica di razionalizzazione delle ragioni dell'impugnazione, impone al ricorrente in appello di individuare in modo chiaro ed esauriente, sotto il profilo della latitudine devolutiva, il quantum appellatum e di circoscrivere l'ambito del giudizio di gravame, con riferimento non solo agli specifici capi della sentenza del Tribunale, ma anche ai passaggi argomentativi che li sorreggono; sotto il profilo qualitativo, argomentazioni che vengono formulate devono proporre le ragioni: di dissenso rispetto al percorso adottato dal primo giudice ed esplicitare in che senso tali ragioni siano idonee a determinare le modifiche della statuizione censurata chieste dalla parte, senza che tali deduzioni debbano assumere una determinata forma o ricalcare la sentenza appellata con diverso contenuto. Quindi, il ricorso in appello può anche riproporre le argomentazioni già svolte in primo grado, purchè esse siano comunque funzionali a supportare le censure proposte nei confronti di specifici passaggi argomentativi della sentenza appellata (v. Cass. n. 2143/15).

Il Ministero reclamante ha riproposto sia la questione pregiudiziale di legittimità costituzionale, sia l'eccezione di difetto di legittimazione passiva, contestando in ogni caso la fondatezza della domanda attrice originaria anche con riferimento all'ammissibilità del rito speciale scelto.

Ne consegue che dal tenore complessivo dell'atto introduttivo di questo grado di giudizio ben si colgono le ragioni dell'impugnazione e, conseguentemente, quanto devoluto alla deliberazione di questa Corte.

Infine, in ordine alla ammissibilità del rito prescelto (questione sollevata sia dal Ministero sia da ANAS nei rispettivi reclami), si osserva quanto segue.

Orbene, deve essere evidenziato che la questione relativa alla correttezza della scelta del rito va risolta, così come accade per l'eccezione di incompetenza, alla stregua della prospettazione dell'attore o del ricorrente, ossia base al contenuto della domanda giudiziale, salvo che nei casi in cui la prospettazione ivi contenuta appaia "prima facie" artificiosa e finalizzata soltanto a sottrarre la cognizione della causa al giudice predeterminato per legge" (Cass. 17 maggio 2007 n. 11415 e negli stessi termini, più di recente, Cass. n. 8189/2012). Detto criterio è stato più volte affermato dalla Corte di Cassazione nelle decisioni aventi ad oggetto l'assegnazione delle controversie alla competenza (quando esisteva la suddivisione tra Pretore e Tribunale) e al rito del lavoro. Nell'enunciare il principio di diritto in ordine al criterio della prospettazione, la Corte ha sovente posto l'accento sul rilievo che non risulti evidente una artificiosa allegazione da parte dell'attore al fine di sottrarre la causa al fine di operare "una non consentita scelta del rito e del giudice" (Cass. 13 febbraio 1990 n. 1059, Cass., n. 4662/1997), costituendo esclusivo compito del giudicante di attribuire la natura giuridica ai fatti esposti dall'attore tenendo conto della reale consistenza della posizione soggettiva dedotta o della materia cui inerisce.

Dal principio discende che, qualora il ricorrente impugni un atto indicato quale licenziamento, invocando l'applicazione della tutela reintegratoria o comunque di una delle tutele previste dal novellato art. 18 non può porsi questione di ammissibilità del rito prescelto, sicché il giudice, ove ritenga infondata la domanda formulata per difetto dei necessari elementi costitutivi del diritto, dovrà respingerla nel merito.

Orbene, rileva la Corte che, nel caso in esame, il lavoratore ha chiesto giudizialmente la tutela ex art. 18 della legge n. 300/1970, senza che possa parlarsi di una "artificiosa allegazione", ma qualificando chiaramente la lettera dell'ANAS come atto di licenziamento: non può, dunque, porsi una questione di ammissibilità del rito, in base ai principi sopra esposti.

Inoltre, l'Angelucci — come risulta all'evidenza dalle conclusioni sopra riportate - insistendo sulla illegittimità dei contratti di somministrazione ed a termine ha sempre e comunque richiesto la reintegra nel posto di lavoro e il pagamento delle retribuzioni maturate dalla cessazione fino alla effettiva reintegra.

Come correttamente ritenuto dal giudice del giudizio di opposizione, l'Angelucci ha proposto una azione di accertamento della nullità del termine apposto al rapporto, chiedendo la tutela ex art. 18 della legge n. 300/1970.

Pertanto tale domanda, secondo il sopra citato principio della prospettazione, è ammissibile.



Ora, il primo motivo di gravame - come si è già detto - contiene la istanza di sospensione del processo ex art. 295 C.P.C. in ragione della pendenza della questione di illegittimità costituzionale sollevata dal TAR Lazio con ordinanza 18.3.14 con riferimento all'art. 36 D.L. n. 98/11, all'art. 11 D.L. n. 216/11 e all'art. 11 D.L. n. 95/12, per violazione degli artt. 3, 97 e 51 della Costituzione, nella parte in cui dette norme hanno disposto il trasferimento, con decorrenza 31.5.12, del personale ANAS in servizio presso l'ufficio IVCA, dapprima all'Agenzia per le Infrastrutture Stradali ed Autostradali e poi alla struttura di vigilanza sulle concessionarie autostradali del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti.

La rilevanza della questione nel presente giudizio - ha dedotto il MIT - è rappresentata dal fatto che, in caso di soluzione positiva dinanzi alla Corte costituzionale (con conseguente caducazione della norma), si determinerebbe il difetto di legittimazione passiva del MIT rispetto alle domande azionate nel presente giudizio, con conseguente estromissione dell'amministrazione statale come dalla stessa richiesto.

L'istanza di sospensione, peraltro, era già stata proposta nel giudizio di opposizione: al riguardo, il reclamo contiene motivo di impugnazione in ordine all'omessa pronuncia del giudice di prime cure. Tale doglianza è fondata, sicché l'istanza deve essere - per la prima volta - esaminata in questa fase di giudizio, ancora prima di dover affrontare la questione dell'ammissibilità o meno del rito.

Ciò in quanto l'idea che la questione di costituzionalità sia caratterizzata dal requisito della "penultimità necessaria", (che implicherebbe per il giudice rimettente la necessità di decidere tutte le questioni che la precedono nell'ordine logico), è scartata dalla stessa Corte costituzionale, la quale non si mostra propensa ad accogliere eccezioni di irrilevanza sollevate dalle parti e tese a dimostrare che il giudizio poteva essere definito indipendentemente dalla questione proposta. In sede di esame della sussistenza della rilevanza, la Corte costituzionale non provvede a sindacare, con proprie valutazioni, l'iter logico seguito dal rimettente nell'impostazione prescelta; esercita, piuttosto, il consueto controllo di sufficiente e non arbitraria motivazione, verificando che ricorra una ragionevole possibilità che la disposizione denunciata sia applicabile ai fini della definizione del giudizio *a quo*.

Ecco, allora, che la ragionevole possibilità di applicare la norma emerge - in primo luogo - già nella verifica della regolare costituzione del contraddittorio e, quindi, dell'effettiva o meno legittimazione passiva del Ministero, questione che è decisamente pregiudiziale.

A ciò si aggiunga che la domanda dell'Angelucci è di ripristino di un rapporto di lavoro che, proprio in ragione della norma denunciata, deve essere attuato (come già affermato dal giudice di prime cure) nei confronti del Ministero, quale successore *ex lege* di ANAS, originario datore di lavoro dell'Angelucci. E' evidente che la pronuncia della Corte costituzionale su tale normativa (che ha stabilito la detta successione tra gli enti) si inserisce necessariamente nella definizione del giudizio.

Ed allora deve darsi atto del dibattito processuale in ordine alla detta questione di illegittimità costituzionale.

ANAS S.P.A. ha dedotto che la norma che ha imposto il trasferimento al MIT di tutte le competenze precedentemente attribuite all'IVC, compreso il personale in servizio presso detta struttura è norma di fonte legale, avente carattere eccezionale, di deroga al principio dell'accesso al pubblico impiego tramite concorso in casi limitati e circostanziati (personale già addetto al servizio) e ragionevole in quanto persegue lo scopo di salvaguardare le professionalità assegnate stabilmente al servizio; ha concluso, quindi, per la non manifesta infondatezza della questione, opponendosi comunque alla sospensione del giudizio.

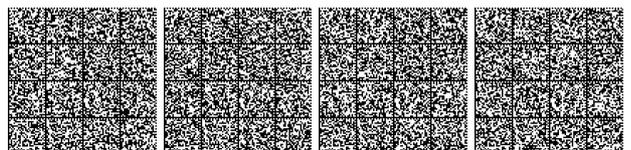
Angelucci, dal canto suo, si è opposto alla chiesta sospensione, richiamando il consolidato orientamento della Corte di Legittimità sulla materia, secondo il quale l'organo giudicante in tali casi ha una sola alternativa, quella tra la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la prosecuzione del giudizio in corso, non essendovi una terza "via".

Ha, quindi, invocato i principi del giusto processo e della ragionevole durata ex art. 111 Cost., sostenendo che una eventuale pronuncia della Consulta non riguarderebbe la sua posizione; potendo vantare comunque un diritto a vedersi reintegrare da ANAS.

Rileva il Collegio che quest'ultima valutazione appare a dir poco "egoistica" e non rispettosa del giusto contraddittorio, atteso che l'Angelucci lungi dall'aver "ridotto" la propria domanda rinunciando a svolgerla nei confronti del MIT (ancora in questo grado di giudizio invoca l'originaria tutela azionata) o dall'aver rinunciato ad azionare il titolo ottenuto in sede di opposizione nei confronti del MIT.

Peraltro, la rilevanza della questione non deve essere valutata secondo gli effetti "pratici", che essa implica, quanto sotto il profilo del ragionamento logico-giuridico che l'organo giudicante deve percorrere per giungere alla decisione finale.

Per queste ragioni la questione - risulta evidentemente rilevante, già per il solo fatto che sia stata sollevata in altro giudizio.



Giova pure ricordare che, contrariamente a quanto affermato dall'Angelucci, la eventuale caducazione della norma da parte della Corte costituzionale non potrebbe operare una volta che il giudizio sia terminato con passaggio in giudicato della pronuncia eventualmente a lui favorevole; in sostanza, quell'effetto caducatorio "ex tunc" – richiamato dall'Angelucci – opera solo sui processi pendenti, con la conseguenza che, qualora la pronuncia della Corte costituzionale giungesse dopo il passaggio in giudicato del titolo esecutivo nei confronti del Ministero, si perverrebbe alla situazione paradossale che quest'ultimo, pur non obbligato né legittimato a quel rapporto di lavoro, dovrebbe "subire" l'instaurazione del rapporto per provvedimento giudiziale che ha applicato – evidentemente – una norma successivamente caducata.

È consapevole, poi, la Corte che l'Alto Consesso ha più volte affermato che non è sufficiente prendere atto della pendenza di un giudizio su di una questione ritenuta rilevante davanti alla Corte costituzionale per poter, poi, procedere ad una sospensione ex art. 295 C.P.C. non necessaria (prima di altra motivazione) e che se il giudice la ritiene rilevante, deve a sua volta investire la Corte costituzionale, disponendo la sospensione del giudizio.

In altri termini, la sospensione del giudizio come conseguenza della detta pregiudiziale presuppone necessariamente che venga sollevata la relativa questione senza che possa valere per giustificare una sospensione ex art. 295 C.P.C. l'efficacia "erga omnes" della decisione con eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale (v. Cass. 16198/13; Cass. 2946/09; Cass. 24947/06).

Ne consegue che questo Collegio, una volta evidenziata per le ragioni sopra esaminati la rilevanza della questione nel presente giudizio, deve pervenire ad una delibazione sulla manifesta fondatezza o meno della questione medesima.

Sul Punto, non può che condividersi quanto già affermato dal TAR LAZIO nell'ordinanza 18.3.14 n. 138 del registro della Corte costituzionale, che – allo stato – non risulta aver ancora fissato udienza.

Ai sensi dell'art. 7, comma 3, D.L. n. 138/2002, l'Anas è il gestore della rete stradale ed autostradale italiana di interesse nazionale. E' una società per azioni il cui socio unico è il Ministero dell'economia e delle finanze ed è sottoposta al controllo ed alla vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Fino al 30 settembre 2012, l'Anas ha svolto altresì le funzioni di concedente della rete autostradale a pedaggio e di vigilanza sulle società concessionarie. Quest'ultima attività, in particolare, veniva svolta dall'Anas attraverso uno dei suoi uffici, ovvero l'Ispettorato Vigilanza Concessioni Autostradali (IVCA). Presso tale Ufficio ha prestato il proprio servizio l'Angelucci.

L'IVCA era l'Ufficio di Anas istituzionalmente deputato a verificare l'esatto adempimento, da parte delle Società concessionarie, degli obblighi previsti dalle convenzioni di concessione e dagli annessi Allegati, compresi i piani economico-finanziari; in particolare, era deputato a verificare la puntuale attuazione dei programmi d'investimento e di quelli relativi agli interventi manutenzione e completamento della rete autostradale ed a verificare i livelli di qualità delle autostrade e dei servizi in esse offerti.

Inoltre, l'IVCA provvedeva alla verifica annuale delle tariffe e alla definizione degli standard di progettazione, manutenzione e costruzione per il mantenimento di adeguati livelli di sicurezza sulle autostrade, nel rispetto delle condizioni contrattuali e della normativa vigente e secondo le linee di indirizzo stabilite dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

L'Ufficio, pertanto, oltre a svolgere rilevanti compiti istituzionalmente affidati ad Anas (attività di aggiornamento/rinnovo dei rapporti convenzionali e/o dei piani economico finanziari in essere), cooperava con altre Strutture che espletavano le funzioni proprie del soggetto Concedente.

I predetti Uffici svolgevano, quindi, mansioni comuni all'Ufficio IVCA ed i relativi dipendenti possedevano (e posseggono) le stesse competenze professionali dell'odierno ricorrente.

Con il D.L. n. 98/2011, convertito in L. n. 111/2011, sono state tra l'altro dettate disposizioni in materia di riordino dell'Anas.

Per quel che qui interessa, l'art. 36 D.L. n. 98/2011 s.m.i. prevede che «a decorrere dal 1 gennaio 2012 è istituita, ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con sede in Roma, l'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali. [...] Entro la data del 30 settembre 2012, l'Agenzia subentra ad Anas S.p.a. nelle funzioni di concedente per le convenzioni in essere alla stessa data».

Il comma 5 del predetto art. 36 D.L. n. 98/2011 s.m.i. prevede che «relativamente alle attività e ai compiti di cui al comma 2, l'Agenzia esercita ogni competenza già attribuita in materia all'Ispettorato di vigilanza sulle concessionarie autostradali e ad altri uffici di Anas S.p.a. ovvero ad uffici di amministrazioni dello Stato, i quali sono conseguentemente soppressi a decorrere dal 1° gennaio 2012. Il personale degli uffici soppressi con rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, in servizio alla data del 31 maggio 2012, è trasferito all'Agenzia, per formarne il relativo ruolo organico. [...] Al personale trasferito (pertanto dall'Anas all'Agenzia) si applica la disciplina dei contratti collettivi



nazionali relativi al comparto Ministeri e dell'Area I della dirigenza. Il personale trasferito mantiene il trattamento economico fondamentale ed accessorio, limitatamente alle voci fisse e continuative, corrisposto al momento del trasferimento, nonché l'inquadramento Previdenziale. Nel caso in cui il predetto trattamento economico risulti più elevato rispetto: quello previsto è attribuito per la differenza un assegno ad personam riassorbibile con i successivi miglioramenti economici a qualsiasi titolo conseguiti.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione si procede alla individuazione delle unità di personale da trasferire all'Agenzia e alla riduzione delle dotazioni organiche e delle strutture delle amministrazioni interessate al trasferimento delle funzioni in misura corrispondente al personale effettivamente trasferito. Con lo stesso decreto è stabilita un'apposita tabella di corrispondenza tra le qualifiche e le posizioni economiche del personale assegnato all'Agenzia».

L'art. 36, comma 5, insomma, ha concretamente e specificamente individuato i dipendenti che avrebbero dovuto essere trasferiti alla costituenda Agenzia, identificandoli in tutti i titolari di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, in servizio alla data del 31 maggio 2012 presso l'Ufficio in questione ed altri uffici Anas titolari di compiti e competenze analoghi e/o altre PP.AA. la cui attività era destinata a confluire nell'Agenzia.

L'istituzione dell'Agenzia ha incontrato diversi ostacoli nel corso del suo *iter* approvativo, così che i termini previsti per l'adozione del suo Statuto sono stati più volte prorogati, dapprima fino al 31 Marzo 2012 (art. 11 D.L. n. 216/2011, convertito in L. n. 14/2012), poi fino al 31 luglio 2012 (L. 14/2012) e da ultimo fino al 30 settembre 2012 (art. 12 D.L. n. 95/2012, convertito in L. n. 135/2012). Si noti che, ai sensi dell'art. 11 D.L. n. 216/2011, come modificato dall'art. 12 D.L. n. 95/2012; «fino alla data di adozione dello statuto dell'Agenzia per le infrastrutture stradali autostradali, e comunque non oltre il 30 settembre 2012, le funzioni e i compiti ad essa trasferiti ai sensi dell'art. 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e successive modificazioni, continuano ad essere svolti dai competenti uffici delle Amministrazioni dello Stato e dall'Ispettorato di vigilanza, sulle concessionarie autostradali e dagli altri uffici di Anas S.p.a. In caso di mancata adozione, entro il predetto termine, dello statuto e del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di, cui all'art. 36, comma 5, settimo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, l'Agenzia è soppressa e le attività e i compiti già attribuiti alla medesima sono trasferiti al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a decorrere dal 1° ottobre 2012, che rimane titolare delle risorse previste dall'art. 36, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, cui sono contestualmente trasferite le risorse finanziarie umane e strumentali relative all'Ispettorato di vigilanza sulle concessionarie autostradali di cui al medesimo comma 5».

Non essendo stato ancora adottato lo Statuto dell'Agenzia nonostante i ripetuti rinvii, ed approssimandosi il termine previsto dalla legge per il trasferimento delle funzioni e dei dipendenti Anas in servizio presso Ufficio IVCA al Ministero, l'Anas ha inviato a questi ultimi la nota 27 settembre 2012 con la quale comunicava che «con decorrenza 17 ottobre 2012, ai sensi dell'art. 11 comma 5 del D.L. n. 216/2011, la titolarità del contratto di lavoro è trasferita *ex lege* e senza soluzioni di continuità da Anas al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Il

Ministero provvederà a comunicare le necessarie istruzioni operative e a fornire le informazioni relative al rapporto di lavoro».

Successivamente, con il decreto ministeriale 1° ottobre 2012, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha istituito al suo interno la Struttura di vigilanza sulle concessionarie autostradali (d'ora innanzi anche solo Struttura), alla quale sono state affidate le funzioni che avrebbero dovuto essere svolte dall'Agenzia per le infrastrutture stradali ed autostradali (ovvero sostanzialmente quelle di concedente della rete autostradale e di vigilanza sulle Concessionarie). Presso tale Struttura è stato trasferito unicamente personale Anas a tempo indeterminato in servizio presso l'Ufficio IVCA alla data del 31 maggio 2012.

Ai sensi dell'art. 4, commi 2 e 3, del predetto D.M., «fino al definitivo inquadramento con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il personale in servizio presso l'Ispettorato di Vigilanza sulle concessionarie autostradali alla data del 31 maggio 2012 con rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato prosegue la propria attività presso le attuali sedi di servizio continuando a svolgere i compiti attribuiti. Al personale trasferito si applica la disciplina dei Contratti Collettivi nazionali relativi al comparto Ministeri e all'Area I della dirigenza. Il personale trasferito mantiene il trattamento economico fondamentale ed accessorio, limitatamente alle voci fisse e continuative, corrisposto al momento del trasferimento, nonché l'inquadramento previdenziale. Nel caso in cui il trattamento economico risulti più elevato rispetto a quello previsto, è attribuito per la differenza un assegno ad personam riassorbibile con i successivi miglioramenti economici a qualsiasi titolo conseguiti».



Come rilevato, ai sensi degli artt. 36 D.L. n. 98/2011 s.m.i., 11 D.L. n. 216/2011 e 12 D.L. n. 95/2012, il personale Anas in servizio presso IVCA alla data del 31 maggio 2012 con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, è transitato alle dipendenze della neo istituita Struttura di vigilanza sulle concessionarie autostradali presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Simili disposizioni, che hanno comportato il trasferimento tout court nel ruolo ministeriale di parte del personale dipendente da Anas S.p.A., senza il previo superamento di un pubblico concorso violano all'evidenza i principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della P.A., nonché il principio dell'accesso ai pubblici impieghi mediante pubblico concorso.

Costituisce pacifico insegnamento della Corte costituzionale quello secondo cui l'accesso ai pubblici impieghi tramite concorso pubblico costituisce una regola generale «posto a tutela non solo dei potenziali aspiranti, ma anche dell'interesse pubblico alla scelta dei candidati migliori, nonché all'imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione» (*cfr.*, *ex plurimis*, Corte cost.; 21 marzo 2012, n. 62; id. 23 febbraio 2012, n. 30; id. 23 novembre 2011, n. 310; id. 10 maggio 2005, n. 190). E' evidente, pertanto, la violazione dell'art. 97 Cost., oltre che degli artt. 3 e 51 Cost.

Considerato che il Collegio, alla luce delle argomentazioni del Ministero reclamante, ritiene rilevante (come già evidenziato sopra) e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale degli artt. 36 D.L. n. 98/2011, convertito in L. n. 111/2011, s.m.i., 11 D.L. n. 216/2011, convertito in L. n. 14/2012, e 12 D.L. n. 95/2012, convertito in L. n. 135/2012, per violazione degli artt. 3, 97 e 51 Cost. nella parte in cui hanno disposto sic et simpliciter il trasferimento del personale Anas in servizio presso l'Ufficio IVCA alla data del 31 maggio 2012 dapprima all'Agenzia per le infrastrutture stradali ed autostradali e poi alla struttura, in evidente violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione in considerazione che i dipendenti Anas destinatari del trasferimento sono stati inquadrati senza pubblico concorso addirittura in un Ministero.

Considerato che la Corte costituzionale si è recentemente espressa in fattispecie analoga (Corte cost., 23 luglio 2013, n. 227) affermando che «E' costituzionalmente illegittimo l'art. 54 della L.R. 9 agosto 2012, n. 16, Friuli-Venezia Giulia (Interventi di razionalizzazione e riordino di enti, aziende e agenzie della Regione), in quanto lo strumento prescelto dal legislatore regionale, ossia il trasferimento automatico del personale della disciolta società Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia (previa una prova selettiva solo eventuale) alle dipendenze dell'amministrazione regionale, limita del tutto sproporzionato. E ciò in quanto l'area delle eccezioni alla regola del concorso, a tutto voler concedere, dev'essere rigorosamente delimitata e non può risolversi in una indiscriminata e non, previamente verificata immissione in ruolo di personale esterno attinto da bacini predeterminati. Sicché, le scarse ed incerte garanzie approntate dalla norma impugnata (ricognizione dei requisiti per accedere ai ruoli dell'amministrazione regionale ed ipotetica prova selettiva) si palesano inidonee ad assicurare una seria verifica delle capacità professionali dei lavoratori reclutati dalla Regione all'esterno, seppure provenienti da una società privata strumentale facente parte del suo apparato cosiddetto "parallelo". Pertanto, in mancanza di un concorso pubblico, l'accesso del personale proveniente dalla Gestione Immobili Giulia S.p.a. all'impiego di ruolo presso l'amministrazione regionale, senza alcuna certezza di un serio filtro selettivo, si pone in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., donde l'illegittimità costituzionale dell'art. 54 della L.R. n. 16 del 2012, Friuli-Venezia Giulia».

Né convince la tesi dell'Angelucci, quando afferma che altre disposizioni di legge - anche successive a quella in esame - hanno disposto trasferimenti di personale senza concorso pur di salvaguardare il posto di lavoro e, quindi, un'attuazione di superiori esigenze di interesse pubblico. Orbene, in primo luogo, il fatto che il legislatore abbia operato immissioni in organico senza pubblico concorso anche in casi diversi da quello in esame non esime il Collegio dal verificare se sussistano le ragioni comunque eccezionali richieste dall'art. 97 Cost.

Sul punto è utile richiamare istituti come lo scorrimento di graduatorie o la riammissione in servizio (art. 132 TU 3/57) per comprendere come, pur essendo strumenti diversi dal superamento di un concorso che precede l'assunzione, in ogni caso presuppongono verifiche che la P.A. ha già eseguito in virtù di un precedente concorso.

Ancora, in tema di c.d. "stabilizzazioni" del personale precario della Pubblica Amministrazione (v. art. 1, comma 519, della legge 27 dicembre 2006, n.296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), la Corte costituzionale ha avuto occasione (v. Corte Cost. n. 303/10) di evidenziare come trattasi di strumenti eccezionali che, però, presuppongono (ai fini della stabilizzazione, appunto) un «requisito minimo ai fini dell'accertamento della professionalità» come il superamento di una qualsiasi prova selettiva, o il possesso di requisiti minimi attitudinali come ad esempio, il servizio già prestato presso la P.A. si da rendere il dipendente munito di comprovata e aggiornata professionalità (v. anche ordinanza n. 70 del 2009).



Ben diverso, allora, il caso in esame, nel quale i dipendenti di ANAS appartenenti a quel peculiare ufficio — trasferito *ex lege* al MIT — sono stati a loro volta trasferiti presso quest'ultimo senza alcuna verifica neppure minimale circa i requisiti attitudinali e, quindi, senza alcuna selezione.

Ne consegue che, alla luce delle considerazioni finora esposte, il presente procedimento deve essere sospeso, con contestuale rimessione della questione di costituzionalità dedotta alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

La Corte di Appello di Roma – Sezione Lavoro, disponendo la sospensione del giudizio e visti gli artt. 134 Cost.; l L. cost. 9 febbraio 1948, n. 1, 23 L. 11 marzo 1953, n. 87:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 36 D.L. n. 98/2011, convertito in L. n. 111/2011, s.m.i., 11 D.L. n. 216/2011, convertito in L. n. 14/2012, e 12 D.L. n. 95/2012, convertito in L. n. 135/2012, per violazione degli artt. 3, 97 e 51 Cost. nella parte in cui hanno disposto sic et simpliciter il trasferimento del personale Anas in servizio presso l'Ufficio IVCA alla data del 31 maggio 2012 dapprima all'Agenzia per le Infrastrutture stradali ed autostradali e poi alla Struttura;

ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

ordina che a cura della Cancelleria della Sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri nonchè comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2015

Il Presidente: TATARELLI

Il Consigliere Estensore: DELLE DONNE

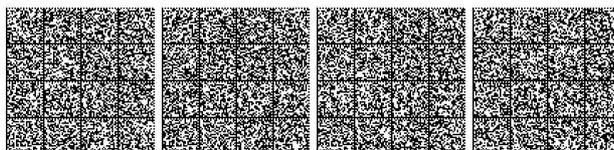
15C00117

N. 65

Ordinanza del 16 febbraio 2015 della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per la Regione Veneto sul ricorso proposto da Abate Francesco ed altri contro Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero del lavoro e INPS (ex INPDAP)

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale - Trattamenti corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatoria complessivamente superiore a quattordici volte il trattamento minimo INPS - Assoggettamento ad un contributo di solidarietà a decorrere dal 1° gennaio 2014 e per un periodo di tre anni - Violazione del principio di solidarietà sociale - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Violazione del principio di proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione (anche differita) - Lesione dei principi di capacità contributiva e di progressività.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 486.
- Costituzione, artt. 2, 3, 36 e 53.



LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER IL VENETO

IL GIUDICE UNICO DELLE PENSIONI

Udite, alla pubblica udienza del 16 gennaio 2014, le parti costituite;

Visti gli atti e i documenti della causa;

ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al n. 29797 del registro di Segreteria, proposto da Francesco Abate, Antonio Alessandri, Antonio Ambrosini, Renato Balduin, Arrigo Battocchia, Maurizio Belloni, Umberto Bocus, Giovanni Bonadonna, Mario Giovanni Bonandini, Francesco Botner, Guglielmo Breda, Paolo Cadrobbi, Massimo Cappellin, Modesto Carli, Francesco Carmignoto, Giuseppe Caroli, Luigi Casagrande, Michelangelo Ciminale, Carlo Crivellare, Paolo Colleselli, Gaetano Consolaro, Nicola Conte, Federico Corbara, Loris Costantini, Giovanni Crestanello, Dario Curtarello, Dalla Villa Walter, Carmelo D'Amico, Angela D'Amico, Davide D'Amico, Giovan Battista De Dominicis, Rosario De Lisio, Roberto De Stefani, Gianfranco Denes, Carlo Di Bello, Filiberto Donzelli, Fabio Fabi, Mario Fabiani, Melchiorre Fallica, Adriano Fante, Eugenio Fantuz, Carlo Favaretti, Mario Ferretti, Bruno Finco, Francesco Frasson, Paolo Frasson, Vittorio Gasparella, Maria Giacobbo, Giovanni Giampaglia, Giacomo Gortenuiti, Lucio Innecco, Francesco Lippiello, Francesco Luciani, Sandro Magagnotto, Ferruccio Magello, Carlo Maniscalco, Franco Mantero, Alessandro Marcolin, Giuliano Menaldo, Roberto Mencarelli, Antonio Menetto, Antonio Michelin, Claudio Mongiat, Romano Morra, Giovanni Motton, Luciano Musi, Renato Musola, Vito Ninfa, Arturo Orsini, Vitore Pagan, Antonio Pagnan, Mariangela Palù, Giovanni Patrassi, Giampiero Perrino, Walter Peruzzo, Achille Pessina, Carlo Pianon, Enrico Pino, Giambeppi Antonio Pizzi, Cesare Polico, Paolo Pristinger, Massimo Rea, Giuseppe Realdi, Giorgio Rigatelli, Michele Romano, Onofrio Sergio Sala, Franco Saija, Gaspare Sammartano, Furio Sandei, Federico Sartori, Carlo Scapin, Vincenzo Schiavone, Dario Siciliano, Giuseppe Signorelli, Giuseppe Simini, Giuliano Soffiati, Antonio Soliman, Paolo Stritoni, Giorgio Svaluto Moreolo, Oreste Terranova, Federico Tremolada, Carlo Valfrè, Riccardo Vangelista, Sergio Zamboni, Giovanni Zoccali, Carlo Cosma Zorzi Meneguzzo, e Ugo Zurlo, tutti rappresentati e difesi dal Prof. Avv. Vittorio Angiolini (c.f. NGLVTR55C26L833G, fax 02/796409, PEC. vittorio.angiolini@cert.ordineavvocatimilano.it) e dall'Avv. Mariagrazia Romeo (c.t. RMOMGR66E67F537K, fax 041/5224190, P.E.C. mariagrazia.romeo@venezia.pecavvocati.it), con domicilio eletto presso quest'ultima in Venezia, S. Croce 205, contro

- Ministero Economia e Finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, come rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato;

- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, in persona del Ministro *pro tempore*, come rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato;

- INPS - ex INPDAP, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

per il riconoscimento e la tutela, previa idonea cautela, del diritto del ricorrenti a percepire la pensione integralmente, senza le decurtazioni relative al trattamento superiore a quattordici volte il trattamento minimo INPS, disposte per un periodo di tre anni, a far data dal 1° gennaio 2014, dall'art. 1, comma 486 della l. 27 dicembre 2013 n. 147; con ogni conseguente pronuncia, anche di condanna, quanto agli obblighi dell'Amministrazione.

Premesso

Con ricorso depositato in data 04/6/2014, i ricorrenti, essendo ex magistrati, professori universitari, ufficiali delle forze armate o dirigenti dello Stato, della regione ovvero di altri enti pubblici o privati (Francesco Luciani, Michelangelo Ciminale), risultano titolari di pensione, a totale o parziale carico dello Stato, con un trattamento complessivamente superiore a quattordici volte il trattamento minimo INPS e conseguentemente rientrano nell'ambito applicativo del disposto dell'art. 1, comma 486, della legge n. 147/2013, a norma del quale "a decorrere dal 1° gennaio 2014 e



per un periodo di tre anni, sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie complessivamente superiori a quattordici volte il trattamento minimo INPS, è dovuto un contributo di solidarietà a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie, pari al 6 per cento della parte eccedente il predetto importo lordo annuo fino all'importo lordo annuo di venti volte il trattamento minimo INPS, nonché pari al 12 per cento per la parte eccedente l'importo lordo annuo di venti volte il trattamento minimo INPS e al 18 per cento per la parte eccedente l'importo lordo annuo di trenta volte il trattamento minimo INPS. Ai fini dell'applicazione della predetta trattenuta è preso a riferimento il trattamento pensionistico complessivo lordo per l'anno considerato".

Sempre secondo il comma 486 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, il suddetto "contributo di solidarietà" è acquisito "dalle competenti gestioni previdenziali obbligatorie, anche al fine di concorrere al finanziamento degli interventi di cui al comma 191", e dunque può essere destinato anche al finanziamento dei benefici specialmente stabiliti dal legislatore per i lavoratori il cui pensionamento è stato ritardato e sottoposto condizioni deteriori dall'entrata in vigore della recente legislazione pensionistica (cd. "esodati").

In particolare, i ricorrenti lamentano l'incostituzionalità della disposizioni sotto molteplici profili:

1) Violazione e falsa applicazione del giudicato costituzionale, ex artt. 136 e 137 Cost., in quanto la disposizione *de qua* sostanzialmente riproduce analoga norma di legge (l'art. 18, comma 22-*bis*, del d.l. 6 luglio 2011 n. 98, come conv. con l. 15 luglio 2011 n. 111, e s.mm.), già dichiarata incostituzionale dalla Consulta con sentenza n. 116 del 3-5 giugno 2013. In particolare, nella suddetta pronuncia, la Corte costituzionale, richiamando precedenti orientamenti giurisprudenziali (sentenze n. 223/2012 e n. 241/2012), ha qualificato l'intervento sedicente perequativo come di natura sostanzialmente tributaria, in quanto "integra una decurtazione patrimoniale definitiva del trattamento pensionistico, con acquisizione al bilancio statale del relativo ammontare, che presenta tutti i requisiti richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte per caratterizzare il prelievo come tributario (*ex plurimis*, sentenze n. 223 del 2012; n. 141 del 2009; n. 335, n. 102 e n. 64 del 2008; n. 334 del 2006; n. 73 del 2005)". Conseguentemente, la Corte ha stigmatizzato il contrasto della disposizione rispetto al principio costituzionale di universalità dell'imposizione e di correlazione alla "capacità contributiva", e quindi l'irragionevolezza della sua deroga "avendo riguardo, quindi, non tanto alla disparità di trattamento fra dipendenti o fra dipendenti e pensionati o fra pensionati e lavoratori autonomi od imprenditori, quanto piuttosto a quella fra cittadini", tenuto conto che "i redditi derivanti dai trattamenti pensionistici non hanno, per questa loro origine, una natura diversa e *minoris generis* rispetto agli altri redditi presi a riferimento, ai fini dell'osservanza dell'art. 53 Cost., il quale non consente trattamenti in *pejus* di determinate categorie di redditi da lavoro" e che anzi questi godono nel nostro ordinamento di "particolare tutela", anche in quanto aventi natura di retribuzione differita".

Orbene, sostengono le parti ricorrenti, la recente disposizione riproduce, per forma, sostanza ed effetti, quella già ritenuta incostituzionale dalla Consulta, applicandosi a tutti i "trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie", trattandosi di un "contributo", avendo una durata triennale ma con effetti definitivi, essendo strutturato in forma analoga alla precedente ed infine essendo destinato a confluire, anziché "all'entrata del bilancio dello Stato" (come il precedente), alle casse dell'ente previdenziale pubblico, il quale peraltro potrà solo eventualmente ("anche") utilizzarlo per finanziare interventi di sostegno ai lavoratori c.d. "esodati".

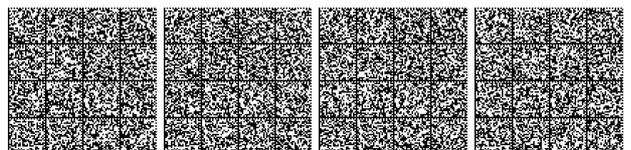
Parte ricorrente ritiene dunque palese la violazione del giudicato costituzionale, tanto più in quanto la giurisprudenza della Consulta ritiene che questo sia violato "non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche laddove la nuova disciplina miri a "perseguire e raggiungere, anche se indirettamente", "esiti corrispondenti" (così Corte Cost., sent. n. 245 del 2012; ma v. anche e già le sentt. n. 223 del 1983, n. 88 del 1966 e n. 73 del 1963).

2) Violazione e falsa applicazione degli artt. 2, 3 e 38 Cost., anche sotto il profilo della lesione del legittimo affidamento.

Parte attrice ritiene altresì violati i principi costituzionali di cui agli articoli 2 e 3 della costituzione, nella misura in cui impongono il rispetto della "tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti interessati all'applicazione della norma" precedentemente in vigore (così, in ultimo, la sent. della Consulta n. 160 del 2013), principio valido a fortiori (alla luce dei principi di cui agli articoli 36 - retribuzione "proporzionata alla quantità e qualità" delle prestazioni - e 38, comma 2 - obbligo di assicurare ai pensionati "mezzi adeguati alle loro esigenze di vita") allorché si tratti di un diritto a "già riconosciute prestazioni pensionistiche" su cui il titolare legittimamente facesse affidamento ed il cui regime venga modificato in senso peggiore dal legislatore (v., di recente, Corte cost., sent. n. 69 del 2014).

3) Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 23, 38 e 53 Cost., anche sotto il profilo della violazione della parità di trattamento tra situazioni reddituali tra loro omologabili.

Tenuto conto della ritenuta ricorrenza degli elementi tipici del tributo secondo la menzionata sentenza della Consulta n. 223/2012 ("la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagma-



tico”....; le risorse connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione sono destinate a sovvenire pubbliche spese”, secondo parte attrice la misura in questione violerebbe il principio di “universalità dell’imposizione” ex artt. 3 e 53 Cost., in quanto non si comprenderebbero le ragioni per le quali detta imposizione debba gravare non già su tutti i percettori di reddito ma soltanto su detti pensionati, che peraltro (ammesso e non concesso che gli importi vengano destinati agli “esodati”) “non hanno avuto la benché minima parte” in detta vicenda.

Inoltre, parte attrice evidenzia ulteriori irragionevolezza della misura ex artt. 3 e 53 della Carta, in quanto:

a) i redditi da pensione, piuttosto che esser considerati in modo privilegiato in ragione della loro funzione costituzionale di assicurare ai pensionati i “mezzi adeguati alle loro esigenze di vita” (art. 38, comma 2 Cost.), risultano assoggettati ad un trattamento deteriore rispetto ad altri redditi;

b) il comma 590 dell’ art. 1 della l. n. 147 del 2013, nel confermare il trattamento di cui all’art. 2, comma 2, del d.l. 13 agosto 2011 n. 138 (contributo di solidarietà del 3% sui redditi per l’importo eccedente gli euro 300.000,00), ha previsto che “Ai fin, della verifica del superamento del limite di 300.000 euro rilevano anche i trattamenti pensionistici di cui al comma 486, fermo restando che su tali trattamenti il contributo di solidarietà di cui al primo periodo non è dovuto”. Detta norma, secondo parte attrice, introduce un ulteriore fattore di “irragionevolezza” e sproporzione, anche nel trattamento di soggetti tutti egualmente pensionati, a seconda che il loro reddito, pur con lo stesso ammontare complessivo, derivi in misura maggiore o minore dal trattamento pensionistico, anziché da altri cespiti, in quanto chi raggiunga un reddito superiore ad euro 300.000,00 derivante esclusivamente o prevalentemente da pensione sarà soggetto ad un contributo di solidarietà di importo superiore rispetto a chi consegua detto reddito esclusivamente o prevalentemente da fonti diverse.

Con breve memoria in atti al 18 luglio 2014 si è costituita l’Avvocatura di Stato per il Ministero del lavoro, testualmente limitandosi a “contestare quanto avversamente dedotto in fatto e in diritto” e a “chiedere che il ricorso sia rigettato perché inammissibile, improponibile, irricevibile, improcedibile, infondato nel merito, con ogni conseguenza anche in ordine alle spese”.

Si è altresì costituito l’INPS, con memoria depositata in data 6/8/2014, eccependo preliminarmente il difetto di giurisdizione di questa Corte relativamente ai seguenti soggetti:

1) CIMINALE Michelangelo (n. 18), in quanto titolare di trattamento pensionistico erogato dall’INPS (categoria VO) gestione privata nonché dal Fondo pensioni credito bergamasco, ma non di pensione pubblica;

2) D’AMICO Angela (n. 29), in quanto beneficiaria di due pensioni INPS gestione privata (VO e PI) ma non di pensione pubblica;

3) LUCIANI Francesco (n. 53), poiché beneficiario di pensione INPS gestione privata (VO) ma non di pensione pubblica;

4) SANDEI Furio (n. 89), in quanto beneficiario di pensione INPS gestione privata (VO; che peraltro non risulti gravata di alcuna ritenuta ex lege 147/2013) e di una pensione erogata dall’ENPAM ma non di pensione pubblica;

5) SICILIANO Dario (n. 93), in quanto beneficiario di due pensioni INPS gestione privata (Va e VOAUT) ma non di pensione pubblica.

Inoltre, l’Inps ha eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva con riguardo alla posizione di PINO Enrico (n. 78), in quanto trattamento pensionistico viene corrisposto direttamente dal Ministero della difesa.

L’istituto previdenziale ha altresì eccepito la carenza di interesse a ricorrere e/o la manifesta infondatezza della pretesa con riguardo alle posizioni di CRIVELLARO Carlo (n. 19) e MOREOLO Svaluto Giorgio (n. 99), in quanto titolari di trattamenti pensionistici non incisi da alcuna ritenuta, nonché con riferimento alla posizione di PERUZZO Walter (n. 75), in quanto non titolare di alcun trattamento pensionistico erogato dall’INPS, e anzi in servizio attivo iscritto alla gestione parasubordinati.

Nel merito, l’Istituto previdenziale ha sostenuto la legittimità del prelievo operato e la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale prospettata da parte attrice, avuto riguardo alle peculiarità della norma che la diversificherebbero recisamente dalla disposizione già dichiarata incostituzionale dalla Consulta con la sentenza n. 116/2013.

Nella norma oggi in esame, secondo parte resistente, non sarebbero infatti riscontrabili i già delineati tre elementi indefettibili della fattispecie tributaria.

In dettaglio, il contributo di solidarietà ex lege n. 147/2013 avrebbe “natura transitoria” e non “definitiva”, ma soprattutto ad escludere la natura tributaria del contributo vi sarebbe la finalizzazione dei risparmi di spesa ottenuti che vengono “acquisiti dalle competenti gestioni previdenziali obbligatorie, anche al fine di concorrere al finanziamento degli interventi di cui al comma 191 del presente articolo”; secondo la prospettazione dell’Istituto previdenziale, si tratterebbe dunque, diversamente del contributo sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici introdotto dall’art. 9, comma 2,



del d.l. n. 78 del 2010 già dichiarato incostituzionale con la recente sentenza n. 223/2012, di un contributo destinato eminentemente a garantire risparmi di gettito finalizzati a precisi interventi, individuati dal legislatore, e non a beneficio della fiscalità generale.

Anche le ulteriori censure inerenti la ritenuta violazione dell'art. 3 della Costituzione non sarebbero fondate, secondo l'istituto previdenziale, in quanto il prelievo in questione, a differenza del contributo sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici introdotto dall'art. 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010, vede come destinatari l'intera platea dei titolari di trattamenti pensionistici, anche integrativi, rimanendone escluse esclusivamente le prestazioni assistenziali (rispetto alle quali, d'altronde, risulterebbe difficile ipotizzare il superamento degli importi previsti dal co. 22-bis, *ratione mensurae*), gli assegni straordinari di sostegno al reddito, le pensioni erogate alle vittime del terrorismo e le rendite dell'INAIL.

Con ordinanza n. del 26/9/2014, questa Corte ha rigettato l'istanza cautelare proposta dai ricorrenti in quanto non è risultata affatto provata (anzi, neppure si sono riscontrate allegazioni in merito) la sussistenza, per alcuno dei ricorrenti, del *periculum in mora*, tanto più che si tratta nella specie di soggetti aventi diritto a trattamenti pensionistici elevati (almeno euro 90.000,00 annui) sui quali per giunta il contributo verrebbe a gravare in percentuale limitatamente all'ecceденza.

Da ultimo, con memoria in atti al 23 dicembre 2014, l'Avvocatura dello Stato di Venezia ha chiesto il rigetto del ricorso sostenendo la manifesta infondatezza del prospettata questione di legittimità costituzionale, tenuto conto della specifica finalizzazione del contributo al riequilibrio del sistema previdenziale (*ex art. 2 Cost.*), in un frangente storico segnato dalla necessità di salvaguardare l'equilibrio della finanza pubblica (*cf.* Corte cost. sent. nn. 299/1999 e 223/2012).

In particolare, la difesa erariale ha richiamato l'ordinanza della Consulta n. 22/2003 (in termini, ord. n. 160/2007), che ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale posta con riferimento all'art. 37 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (norma che prevedeva un prelievo coattivo del 2%, a decorrere dal 1° gennaio 2000 e per un periodo di tre anni, sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie complessivamente superiori al massimale annuo previsto dall'art. 2, comma 18, della legge 8 agosto 1995, n. 335), in quanto "la scelta del legislatore è stata operata in attuazione dei principi solidaristici sanciti dall'art. 2 della Costituzione attraverso l'imposizione di una ulteriore prestazione patrimoniale gravante solo su alcuni trattamenti previdenziali che superino un certo importo stabilito dalla legge".

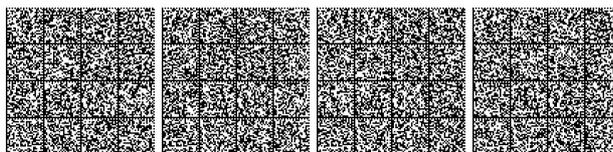
L'avvocatura erariale ha altresì evidenziato come la norma in esame non contempli un prelievo di natura tributaria (obbligazione generica di contribuzione alle pubbliche spese), ma preveda sostanzialmente "una forma di riequilibrio dell'importo dei trattamenti all'interno dello stesso sistema pensionistico", in quanto le somme prelevate dalla generalità dei pensionati "vengono acquisite dalle competenti gestioni previdenziali obbligatorie" e non alla fiscalità generale.

Per giunta, ha concluso l'Avvocatura dello Stato, "ammesso e non concesso che tali previsioni abbiano carattere tributario - come ritenuto dalla Corte Cost. in relazione ai precedenti prelievi di solidarietà del 2010 e del 2011 - ciò non determinerebbe per ciò solo la loro illegittimità costituzionale - correndo l'obbligo di vagliarne la costituzionalità alla luce dei principi di cui agli artt. 2, 3 e 53 della Costituzione", e che nella specie il prelievo sarebbe ragionevole in quanto la disposizione "colpisce soltanto trattamenti previdenziali in ragione della sua esclusiva destinazione al finanziamento di altri trattamenti previdenziali e, dall'altro, non appare censurabile, sotto il profilo del difetto della capacità contributiva, essendo imposta su trattamenti che - per la loro entità - sicuramente rappresentano un indice di forza economica".

Con ulteriore memoria in atti al 31 dicembre 2014, i ricorrenti hanno replicato alle argomentazioni avanzate dall'avvocatura di Stato, evidenziando la natura definitiva del prelievo (pur temporaneo), richiamando in tema le considerazioni espresse dalla Consulta nelle sentenze n. 116/2013 e 223/2012, nella quale si legge, tra l'altro, che il prelievo triennale "va "oltre il periodo reso necessario dalle esigenze di riequilibrio di bilancio".

Quanto alla tesi dell'Avvocatura dello Stato secondo cui la confluenza dei fondi nelle casse delle gestioni previdenziali obbligatorie escluderebbe la natura tributaria del prelievo, i ricorrenti hanno evidenziato che "le somme impiegate in gestioni previdenziali obbligatorie" sono ben "spese pubbliche, in quanto concorrenti alle finalità tipicamente pubblicistiche dell'art. 38 Cost." e ricomprese quali componenti degli equilibri generali della finanza pubblica.

Anzi la stessa giurisprudenza costituzionale, ha argomentato parte attrice, ha evidenziato, in materia di ammissibilità dei *referendum*, il collegamento tra azione di bilancio e prelievi su trattamenti pensionistici (sentenza n. 2/1994), giungendo altresì a qualificare i prelievi sui trattamenti pensionistici, sebbene effettuati solo in funzione della spesa previdenziale, come destinati a sovvenire a pubbliche spese e, quindi, come aventi natura di prelievi forzosi a carattere tributario (sentenza n. 119/1981). Tanto più che, nella specie, "il legislatore, chirurgicamente, si guarda dal parlare della loro destinazione per la spesa e, tantomeno, ne assicura la destinazione vincolata ai trattamenti pensionistici ..." potendo



“essere concretamente impiegate, dalle medesime gestioni previdenziali, per finalità altre e tutte diverse da quella, tipicamente solidaristica, di finanziare pensioni “nuove” o di accrescere trattamenti pensionistici meno consistenti di quelli colpiti come quelli inerenti a prestazioni prettamente assistenziali o, perfino, per quelli inerenti semplicemente al mantenere ed ampliare l’organizzazione degli istituti di previdenza”.

Tanto più che, ha concluso parte ricorrente, il legislatore segue una politica di mobilitazione nell’allocazione delle risorse per la spesa cosicché la stessa dichiarata destinazione finale del prelievo alle gestioni previdenziali non risulta del tutto intangibile; si adduce in proposito l’esemplificazione normativa tradotta nell’art. 1, comma 9, della legge n. 228/2012, a norma del quale le somme destinate alle spese per l’attività di patronato, poste a carico della contribuzione previdenziale obbligatoria sino dalla L. n. 152/2001, concorrono, proprio a partire dal 2014, “al raggiungimento degli obiettivi del obiettivi di finanza pubblica di cui all’art. 7 del decreto-legge 4 luglio 2012 n. 95” (come conv. in l. n. 135 del 2012).

Con ulteriore memoria in atti al 9 gennaio 2015, l’Inps ha ulteriormente argomentato in tema, eccependo innanzitutto il difetto di giurisdizione relativamente ai convenuti Ciminale Angelo, D’amico Angela, Luciano Francesco, Sandei Furia e Siciliano Dario, in quanto non beneficiari di pensioni pubbliche, il proprio difetto di legittimazione passiva con riguardo al sig. Pino Enrico, in quanto beneficiario di pensione direttamente corrisposta dal ministero della difesa, nonché la carenza di interesse a ricorre ex art. 100 c.p.c. con riguardo ai ricorrenti Perruzzo Walter (in quanto non beneficiario di pensione e “pare” in servizio attivo iscritto alla gestione parasubordinati), Crivellaro Carlo e Moreolo Svaluto Giorgio (in quanto non risulta alcun trattamento pensionistico erogato dall’Inps). Nel merito, l’Istituto previdenziale ha ulteriormente argomentato in ordine alla natura non tributaria della norma, tenuto conto della transitorietà del prelievo, e della sua destinazione “a precipui interventi, individuati dal legislatore e non a beneficio della fiscalità generale”, finalità fondata sui principi costituzionale ex artt. 2 e 38 Cost (ordinanze c. cost. nn. 22/2003 e 160/2007), come emerso anche in sede di lavori parlamentari.

In proposito, l’Istituto previdenziale, ha menzionato una recente sentenza (n. 14/2014) della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale del Trentino Alto Adige - Bolzano, che ha dichiarato la manifesta infondatezza di identica questione di costituzionalità sollevata in giudizio analogo al presente

Considerato

[1] I ricorrenti chiedono a questa Corte di “dichiarare e riconoscere il diritto a percepire il trattamento pensionistico in atto, senza le decurtazioni relative al trattamento superiore a quattordici volte il trattamento minimo INPS, disposte per un periodo di tre anni, a far data dal 1° gennaio 2014, dall’art. 1, comma 486 della l. 27 dicembre 2013 n. 147”, previa remissione della questione alla Corte costituzionale per l’esame di costituzionalità di quest’ultima norma. Sulla domanda proposta dai ricorrenti sussiste la giurisdizione di questa Corte (in disparte la questione posta dall’Inps sulle domande dei sigg.ri CIMINALE Michelangelo, D’AMICO Angela, LUCIANI Francesco, SANDEI Furio e SICILIANO Dario, riservata alla trattazione successiva all’incidente di costituzionalità), in quanto il petitum sostanziale, da individuare in ragione della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio (*causa petendi*) dai ricorrenti - ovvero l’oggetto della domanda sulla cui base va determinata, a norma dell’art. 386 cod. proc. civ. la giurisdizione - concerne il riconoscimento del diritto alla corresponsione del trattamento pensionistico maturato, senza dunque le decurtazioni “disposte per un periodo di tre anni, a far data dal 1° gennaio 2014, dall’art. 1, comma 486 della legge 27 dicembre 2013 n. 147”. Infatti, secondo univoca giurisprudenza delle sezioni Unite della Corte di Cassazione, la giurisdizione della Corte dei conti in materia di pensioni (ai sensi degli artt. 13 e 62 del R.D. n. 1214 del 1933) ha carattere esclusivo, in quanto affidata al criterio di collegamento costituito dalla materia, onde in essa sono comprese tutte le controversie in cui il rapporto pensionistico costituisca elemento identificativo del petitum sostanziale, ovvero sia comunque in questione la misura della prestazione previdenziale (*ex aliis*, Cass. civ. Sez. Unite, Sent. n. 8324 del 2010). Né peraltro appare suscettibile di inficiare detta affermazione giurisprudenziale la circostanza che detto contributo perequativo rivesta (in tesi) natura tributaria, in quanto il rapporto tra enti previdenziali e beneficiari dei trattamenti pensionistici rimane di natura previdenziale e non certo tributario, il quale ultimo di norma si caratterizza, diversamente dal caso di specie, per la presenza di un soggetto investito di potestas impositiva e di un provvedimento espressione di tale potere (Sentenza Cass. n. 15031/2009). D’altra parte, come peraltro affermato dalla Sezioni Unite della Corte di cassazione nella sentenza n. 2064 del 2011, «le controversie relative all’indebito pagamento dei tributi seguono la regola della devoluzione alla giurisdizione speciale del giudice tributario soltanto quando si debba impugnare uno degli atti previsti dal d.lgs. n. 546 del 1992, art. 19 e, di conseguenza, il convenuto in senso formale sia uno dei soggetti indicati nell’art. 10, d.lgs. n. 546 del d.lgs. n. 546 del 1992”.



[2] Ad avviso di questa Corte, la questione risulta rilevante ai fini del decidere ex art. 23 secondo comma della legge n. 87 del 1953, stante l'impossibilità di delibare la domanda attorea «indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale» dell'art. 1, comma 486 della legge 27 dicembre 2013 n. 147.

Infatti, poiché le parti ricorrenti chiedono il riconoscimento del diritto al trattamento previdenziale maturato nella sua integralità e dunque al netto delle decurtazioni previste dalla disposizione di legge testè menzionata, questa Corte si trova nell'oggettiva impossibilità di definire il giudizio prescindendo dagli esiti dell'esame della questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 486 della legge 27 dicembre 2013 n. 147, norma pacificamente applicabile ed invero autoritativamente applicata al trattamento pensionistico dei ricorrenti, tenuto altresì presente che la disposizione, stante l'univoco e cogente tenore letterale che la connota, non si presta a diversa ricostruzione interpretativa (c.d. costituzionalmente orientata) che possa altrimenti consentire una compiuta delibazione del *petitum*.

[3] Quanto alla valutazione di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità ex art. 23 secondo comma della legge n. 87 del 1953, occorre premettere che l'art. 1, comma 486 della legge 27 dicembre 2013 n. 147 testualmente prevede che: "A decorrere dal 1° gennaio 2014 e per un periodo di tre anni, sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie complessivamente superiori a quattordici volte il trattamento minimo INPS, è dovuto un contributo di solidarietà a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie, pari al 6 per cento della parte eccedente il predetto importo lordo annuo fino all'importo lordo annuo di venti volte il trattamento minimo INPS, nonché pari al 12 per cento per la parte eccedente l'importo lordo annuo di venti volte il trattamento minimo INPS e al 18 per cento per la parte eccedente l'importo lordo annuo di trenta volte il trattamento minimo INPS. Ai fini dell'applicazione della predetta trattenuta è preso a riferimento il trattamento pensionistico complessivo lordo per l'anno considerato Le somme trattenute vengono acquisite dalle competenti gestioni previdenziali obbligatorie, anche al fine di concorrere al finanziamento degli interventi di cui al comma 191 del presente articolo".

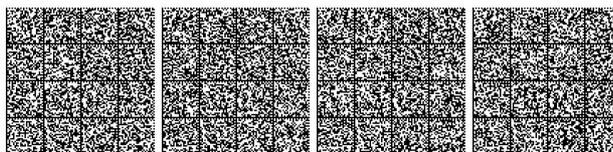
Detta ultima disposizione fa riferimento ad interventi a favore dei lavoratori c.d. esodati, individuati dall'art. 1, comma 231, lett. b, della legge n. 228 del 2012.

Orbene, ad avviso di questa Corte, si rivelano non manifestamente infondate le censure di incostituzionalità sollecitate e articolatamente argomentate dalle parti ricorrenti, con riguardo agli articoli 2, 3, 36 (considerata la natura di "retribuzione differita" del trattamento pensionistico) e 53 della Carta Costituzionale, tanto più avuto riguardo alla recente giurisprudenza del Giudice delle leggi (sentenze nn. 116/2013, 241/2012 e 223/2012), per le ragioni di seguito esposte.

[4] Deve premettersi che questa Corte non ignora che la giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 446/2002) ha chiarito che "In materia previdenziale [...] de[bba] tenersi anche conto del principio, [...], secondo cui il legislatore può - al fine [...] di salvaguardare equilibri di bilancio e contenere la spesa previdenziale - ridurre trattamenti pensionistici già in atto. (sentenze n. 417 e n. 361 del 1996, n. 240 del 1994, n. 822 del 1988)", con la conseguenza che "[...] il diritto ad una pensione legittimamente attribuita (in concreto e non potenzialmente) - se non può essere eliminato del tutto da una regolamentazione retroattiva che renda indebita l'erogazione della prestazione (sentenze n. 211 del 1997 e n. 419 del 1999) - ben può subire gli effetti di discipline più restrittive introdotte non irragionevolmente da leggi sopravvenute", ma a condizione che detti interventi non trasmodino in "regolamenti irrazionali" che frustrino "l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica", peggiorando "senza un'inderogabile esigenza, in misura notevole e in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante"(c. Cost. sent. n. 822/1988).

Tuttavia, si osserva in proposito innanzitutto, con riserva di successivi approfondimenti, come la norma in esame presenti, ad avviso di questo giudice e anche a prescindere dalla sua ricostruzione in termini di prelievo tributario, rilevanti problematiche di ragionevolezza, avuto riguardo in particolare alla constatazione che il contributo *de quo*, che pure incide autoritativamente sul reddito da pensione già maturato *ex lege*, per un verso non viene finalizzato all'effettuazione di prestazioni previdenziali/assistenziali puntualmente individuate e nei contempo viene acquisito indistintamente da ciascuna delle diverse gestioni previdenziali obbligatorie indipendentemente da ogni riferimento alle dinamiche dei rispettivi equilibri finanziari, e dunque anche da quelle che risultano in una situazione di equilibrio o addirittura di avanzo (in tema, si confronti la disposizione, sui si veda posti di cui all'art. 1, comma 488 della medesima legge di stabilità). Si rileva altresì che nella norma in esame, come più approfonditamente si sosterrà nel prosieguo, manca qualsivoglia logica di correlazione tra *an* e *quantum* del contributo (compreso il suo orizzonte temporale triennale) e dinamiche finanziarie/prestazionali complessive del sistema previdenziale.

In questo quadro, non appaiono manifestamente infondati, ad avviso di questo giudice, i dubbi di costituzionalità avanzati dalle parti ricorrenti con riguardo alla irragionevole lesione dei diritti soggettivi pensionistici maturati *ex lege* e del legittimo affidamento sulla stabilità del trattamento previdenziale, con riguardo dunque ai principi costituzionali di cui agli articoli 2, 36 (stante la natura di retribuzione differita del trattamento previdenziale), e 3 della Carta fon-



damentale, quest'ultimo assunto dalla giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sentenza, n. 160/2013) a presidio del legittimo affidamento verso situazioni giuridiche consolidate.

[4.1.] Peraltro, alla luce della ormai consolidata giurisprudenza del Giudice delle leggi, questa Corte dubita che il contributo di solidarietà previsto dalla norma *de qua*, per come conformato dal legislatore, rivesta esclusivamente natura di prestazione patrimoniale imposta ex art. 23 Cost. e non anche, al di là del *nomen furis* utilizzato, di prelievo di natura tributaria ex art. 53 della Carta.

In tema, pare appena il caso di osservare come, secondo la ormai consolidata giurisprudenza costituzionale (*ex aliis*, sentenza n. 223 del 2012), “indipendentemente dal *nomen iuris* attribuitole dal legislatore, al fine di valutare se una decurtazione patrimoniale definitiva integri un tributo, occorre interpretare la disciplina sostanziale che la prevede alla luce dei criteri indicati dalla giurisprudenza costituzionale come caratterizzanti la nozione unitaria di tributo: cioè la doverosità della prestazione, in mancanza di un rapporto sinallagmatico tra le parti, nonché il collegamento di tale prestazione con la pubblica spesa, in relazione ad un presupposto economicamente rilevante (*ex plurimis*, sentenze n. 141 del 2009, n. 335 e n. 64 del 2008, n. 334 del 2006, n. 73 del 2005). Un tributo consiste, quindi, in un «prelievo coattivo che è finalizzato al concorso alle pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva» (sentenza n. 102 del 2008); indice che deve esprimere l' idoneità di tale soggetto all' obbligazione tributaria (sentenze n. 91 del 1972, n. 97 del 1968, n. 89 del 1966, n. 16 del 1965, n. 45 del 1964)”.

Orbene, in disparte la diversa quaestio della natura giuridica dei c.d. contributi previdenziali (in ordine ai quali, pur nella diversificazione delle impostazioni ricostruttive, prevale in dottrina e giurisprudenza - di recente, Cass., sez. III pen., sent. n. 20845/2011 -, la qualificazione in termini tributari), la norma in esame espressamente prevede una prestazione patrimoniale autoritativa (*cf.* artt. 23 e 53 Cost.) “isolata” (ovvero avulsa da qualsivoglia rapporto sinallagmatico), gravante (esclusivamente) su redditi derivanti da trattamento previdenziale obbligatorio, per come maturati *secundum legem* a seguito di contribuzione obbligatoria in costanza di rapporto di lavoro.

Detta prestazione patrimoniale imposta, pur congegnata come temporanea (tre anni a decorrere dall'1 gennaio 2014), presenta per giunta inequivocabilmente (contrariamente a quanto sostenuto dall'Inps e dall'Avvocatura dello Stato nelle memorie prodotte) il carattere della definitività, ovvero della irretrattabile ablazione a vantaggio del patrimonio delle gestioni previdenziali obbligatorie.

[4.2.] In questo orizzonte ricostruttivo, non appaiono *ex adverso* persuasive le argomentazioni rese in giudizio dall' Istituto previdenziale e dall' Avvocatura dello Stato fondate sulla diversità del beneficiario dei contributi (le gestioni previdenziali e non lo Stato), per un insieme di ragioni, di seguito specificate.

a) Secondo la dottrina tributarista, tanto più alla luce della recente riforma del titolo V della Costituzione (lo Stato è divenuto una, seppur fondamentale, componente della Repubblica, nell'ambito della quale si è registrata una implementazione poliarchica della potestà impositiva, pur rimanendo ferma la riserva relativa di legge prevista dall'art. 23 della Carta), in presenza di un prelievo coattivo avulso da un rapporto sinallagmatico, la qualificazione in termini tributari non può ritenersi inficiata dalla circostanza che le somme vengano acquisite non dallo Stato ma da un diverso soggetto giuridico del settore pubblico (sulla natura pubblicistica degli enti previdenziali privatizzati e comunque dell'attività istituzionale di obbligatoria previdenza e assistenza, si vedano Cds., sentenze n. 6014/2012 e n. 182/2006; C. Conti, Sez. contr. enti, n. 59/1996; Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze n. 13398/2007 e n. 19497/2008.; Corte costituzionale, sentenza 248/1997).

b) In questo senso, peraltro, si è puntualmente pronunciata la stessa Corte costituzionale in alcune sentenze, pur non particolarmente recenti. In dettaglio, la Consulta, nella sentenza n. 11 del 1995, ha sostenuto che “gli elementi basilari per la qualificazione di una legge come tributaria sono costituiti dalla ablazione delle somme con attribuzione delle stesse ad un ente pubblico e la loro destinazione allo scopo di apprestare mezzi per il fabbisogno finanziario dell'ente medesimo”. Analogamente, nella sentenza n. 37 del 1997 la Corte costituzionale ha affermato che “nella fattispecie, invero, risultano sussistenti entrambi gli elementi indicati da altra giurisprudenza di questa Corte costituiti dalla ablazione delle somme con attribuzione delle stesse ad un ente pubblico e la loro destinazione allo scopo di apprestare mezzi per il fabbisogno finanziario”.

c) Ma soprattutto, la Carta fondamentale testualmente individua il soggetto giuridico deputato ad assicurare le necessarie prestazioni previdenziali e assistenziali, tanto più per la gestione previdenziale obbligatoria, esclusivamente nello Stato, che, a tal fine, “predispone” o “integra” “organi o istituti” (art. 38, comma 4, Cost.), quali il convenuto Inps, peraltro ente strumentale dello Stato. D'altra parte, l'Istituto nazionale della previdenza sociale, fin dalla sua istituzione, ha usufruito di trasferimenti statali (art. 59 del R.D.L. 4-10-1935 n. 1827), ed è tuttora stabilmente finanziato anche da fondi statali, evidentemente principalmente con riguardo alle gestioni previdenziali obbligatorie. In proposito, possono essere sinteticamente richiamati i tre sistemi di finanziamento statale delle gestioni previdenziali Inps previsti ormai a regime in quanto sistematicamente richiamati dalle leggi di stabilità (da ultimo, art. 1, comma 2, della legge



n. 147/2013 e art. 2 della legge di stabilità per il 2015 n. 190/2014) di cui agli articoli 37, comma 3, lettera c), della legge 9 marzo 1989, n. 88, e successive modificazioni, 59, comma 34, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, e 2, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183, norma quest'ultima che prevede che "Al fine di garantire il pagamento dei trattamenti pensionistici è stabilito un apporto dello Stato a favore della gestione di cui al comma 1. Tale apporto è erogato su base trimestrale, subordinatamente alla verifica delle effettive necessità finanziarie della data gestione, riferite al singolo esercizio finanziario".

Da ultimo, si osserva incidentalmente che detto obbligo statale di contribuzione alla gestione previdenziale, lungi dal risolversi in un'affermazione legislativa puramente teorica, ha assunto in rebus carattere di effettività finanziaria e di sostanziale permanenza, anche in ragione dell'andamento della gestione finanziaria dell'Inps (per rimanere all'ultimo consuntivo approvato - ma non si tratta di trend gestionale di breve periodo -, l'Istituto nel 2013 ha fatto registrare un disavanzo di competenza di 8.724 milioni di euro, con una perdita di esercizio di 12.217 milioni di euro).

[4.3] Parimenti, non appaiono *ex adverso* persuasive le argomentazioni rese dall'Istituto previdenziale e dall'Avvocatura dello Stato a sostegno della peculiarità della norma di legge esaminata, fondate essenzialmente sulla destinazione finalistica dei contributi, in quanto "acquisiti dalle competenti gestioni previdenziali obbligatorie, anche al fine di concorrere al finanziamento degli interventi di cui al comma 191 del presente articolo"; diversamente dalle fattispecie astratte esaminate dalla menzionata recente giurisprudenza costituzionale, secondo le parti resistenti si tratterebbe, più puntualmente, di un'ablazione funzionale a garantire risorse finanziarie non tanto a beneficio della fiscalità generale, ma funzionali ad interventi specificamente individuati dal legislatore e ispirati ad un principio di solidarietà, per così dire, endo-previdenziale.

In proposito, questa Corte non ignora come si rinvengano nella giurisprudenza della Consulta alcuni precedenti in materia, seppure non univoci, nei quali il valore costituzionale della solidarietà endo-previdenziale (artt. 2 e 38 della Carta) ha ricevuto specifica valorizzazione.

In dettaglio e con riferimento a prestazioni patrimoniali imposte sui redditi da pensione, se nella sentenza n. 119 del 1981 la Consulta ritenne violato il principio di eguaglianza in relazione alla capacità contributiva perché i pensionati (cui, a partire dal 1968, era richiesto un contributo progressivo a favore del Fondo sociale) erano invero colpiti "in misura ingiustificatamente e notevolmente maggiore" rispetto ai percettori di altri redditi e ai lavoratori subordinati, nell'ordinanza di inammissibilità n. 22 del 2003 (in termini, ord. n. 160/2007) la Corte costituzionale ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, disattendendo la censura di irragionevolezza fondata sull'asserita natura tributaria del contributo, "laddove la contestata scelta discrezionale del legislatore è stata operata in attuazione dei principi solidaristici sanciti dall'art. 2 della Costituzione, attraverso l'imposizione di un'ulteriore prestazione patrimoniale gravante solo su alcuni trattamenti previdenziali obbligatori che superino un certo importo stabilito dalla legge, al fine di concorrere al finanziamento dello stesso sistema previdenziale".

Tuttavia, appare significativo rilevare, in proposito, come il combinato disposto degli articoli 37 della legge n. 488/1999 (norma scrutinata dall'ordinanza di inammissibilità n. 22 del 2003) e 69, comma 9, della legge n. 388/2000 prevedesse la confluenza di detti contributi in uno specifico fondo obbligatoriamente finalizzato alla copertura previdenziale di specifici ambiti prestazionali, ovvero dei lavori discontinui, dei lavoratori autonomi e co.co.co, nonché per il finanziamento di periodi di tempo non coperti da contribuzione.

Orbene, premesso il riferimento alla non univoca giurisprudenza costituzionale in materia, deve, ad avviso di questo giudice, esser sottoposta a puntuale verifica controfattuale la stessa asserita finalità solidaristica esclusivamente endo-previdenziale, ex artt. 2 e 38 Cost., del contributo in esame.

In merito, questa Corte, alla luce dei dati normativi e finanziari di sistema, dubita che il contributo *de quo*, non a caso inserito nella legge di stabilità per il 2014, sia effettivamente finalizzato non tanto a contribuire a ridurre il debito pubblico o comunque a contrastare la situazione finanziaria complessiva dei Paesi, ma a perequare in funzione solidaristica il sistema previdenziale, per un insieme di ragioni di seguito specificate.

a) Innanzitutto, giova evidenziare come la norma non costituisca espressione di una ridefinizione, rigorosamente supportata da analisi di matrice statistico/assicurativa, del sistema di previdenza sociale (*cf.* legge 8 agosto 1995, n. 335), ovvero anche solo di alcune sue componenti, ispirata a finalità solidaristiche (ad esempio, intergenerazionali



o di altra natura tra settori diversi del welfare), limitandosi a introdurre un obbligo temporaneo di contribuzione in percentuale sulle pensioni più elevate determinato in maniera evidentemente atecnica sul terreno statistico/attuariale endoprevidenziale; in buona sostanza, non si comprende, innanzitutto sul terreno tecnico-finanziario e degli equilibri complessivi del sistema previdenziale e delle gestioni obbligatorie, perché - cioè con quali prospettive di equilibrio/redistribuzione previdenziale/assistenziale - prelievo sia stato introdotto e limitatamente ad un triennio, per quali ragioni debba operare a partire da un reddito di circa euro 90.000,00 annui e perché sia stato determinato nelle percentuali previste per i diversi scaglioni.

Anzi, nella norma in questione manca del tutto ogni correlazione con prospettive e dinamiche degli equilibri finanziari del sistema previdenziale (del resto, come si vedrà, connessi a quelli generali) e finanche delle gestioni previdenziali obbligatorie, diversamente da altra disposizione relativa sempre al settore previdenziale contenuta (arti, comma 488 e normativa ivi richiamata) nella medesima legge di stabilità (*cf.*: Corte di Cassazione, sez. lavoro, sentenza n. 53/2015 sulla inconciliabilità tra natura temporanea dei contributi e funzionalizzazione agli equilibri finanziari di lungo periodo).

Diversamente da quest'ultima disposizione (a prescindere dalle problematiche interpretative sul suo ambito applicativo), infatti, la norma in esame disegna una prestazione patrimoniale imposta che opera, in via generale e astratta, per tutte le gestioni previdenziali obbligatorie a prescindere dalle diverse concrete dinamiche dei rispettivi equilibri finanziari (anche per quelle in equilibrio o addirittura in avanzo) e avendo per converso a parametro di commisurazione esclusivamente il livello del reddito dei pensionati.

b) Come emerge in maniera evidente dall'esame dei lavori preparatori parlamentari, che pure sottolineano - come eccepito dall'Inps - come il Governo abbia evidenziato la confluenza dei contributi nelle gestioni previdenziali obbligatorie al fine di argomentare l'infondatezza delle sollevate (già in sede di lavori parlamentari) problematiche di costituzionalità sulla norma, la logica ispiratrice dell'intervento normativo *ictu oculi* risiede essenzialmente in valutazioni di finanza pubblica generale.

In particolare, il prospetto riepilogativo riferito al testo licenziato dal Senato testualmente pone in primario rilievo, non già gli effetti sulle dinamiche finanziarie/prestazionali delle diverse gestioni obbligatorie o anche del complessivo sistema previdenziale/assistenziale, ma essenzialmente le inferenze dell'ablazione patrimoniale sui saldi di finanza pubblica (saldo netto da finanziare, fabbisogno e indebitamento netto), secondo la seguente tabella (testualmente riportata):

(milioni di euro)

	SALDO NETTO			FABBISOGNO			INDEBITAMENTO		
	DA FINANZIARE						NETTO		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Minori spese correnti									
Contributo solidarietà	93	93	93						
Maggiori entrate contributive									
Contributo solidarietà				93	93	93	93	93	93
Minori entrate fiscali									
Contributo solidarietà	41	41	41	41	41	41	41	41	41



E ancora, la relazione tecnica al testo licenziato dal Senato, oltre a descrivere le norme, espone sostanzialmente parametri finanziari generali, concludendo che dalle disposizioni in esame (considerati il numero dei soggetti coinvolti, il loro reddito e le relative aliquote fiscali) derivano le seguenti economie:

(milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017
Al lordo effetti fiscali	93	93	93	0
Al netto effetti fiscali	52	52	52	0

E appare altresì significativo evidenziare come il medesimo approccio espositivo/ricostruttivo, del resto del tutto coerente con la natura del testo normativo (legge c.d. di stabilità), viene parimenti seguito nei lavori parlamentari sia (come è scontato che *sia*) con riferimento al contributo di solidarietà su redditi complessivi superiori a 300.000 euro (comma 590) ⁽¹⁾ che con riferimento all'obbligo di restituzione (comma 287) dei contributi di solidarietà sulle pensioni ⁽²⁾ già prelevati e dichiarati incostituzionali dalla Consulta con la sentenza n. 116/2013.

c) Analogamente, la norma in esame (diversamente dall'art. 37 della legge n. 488/1999, scrutinato dalla già richiamata ordinanza della Consulta n. 22/2003), non prevede alcun puntuale vincolo finalistico nell'impiego delle somme, come peraltro emerso anche nel corso dei lavori preparatori (servizio studi della Camera). Lo stesso generico riferimento ai lavoratori c.d. esodati, oltre a non esser vincolante quanto alla destinazione dei contributi (come testualmente evidenziato, in maniera inequivocabile, dall'impiego della congiunzione "anche"), non viene adeguatamente sostanziato dalla individuazione di specifiche prestazioni previdenziali (cosa si assicura ed a quante persone) da garantire a detta platea di soggetti.

(1)

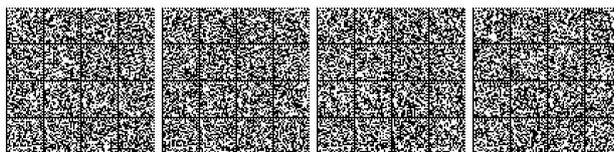
(milioni di euro)

	SALDO NETTO			FABBISOGNO			INDEBITAMENTO		
	DA FINANZIARE						NETTO		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Proroga contributo solidarietà su redditi > 300mila euro		275,4	275,4		275,4	275,4		275,4	275,4

(2)

(milioni di euro)

	SALDO NETTO			FABBISOGNO			INDEBITAMENTO		
	DA FINANZIARE						NETTO		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Minori entrate tributarie									
Restituzione contributo perequazione pensioni alte				20	60		20	60	
Maggiori spese correnti									
Restituzione contributo perequazione pensioni alte (testo originario)	20	60							



Più in generale, occorre in buona sostanza evidenziare che alla previsione delle prestazioni patrimoniali imposte il legislatore non associa inderogabilmente, con finalità solidaristiche interne al sistema previdenziale, alcuna individuazione di “ulteriori o diverse” prestazioni da garantire mediante l’impiego di dette risorse, limitandosi ad un intervento finanziario di pura “cassa” nel quadro delle complessive dinamiche della finanza pubblica, conseguentemente del tutto “fungibile” rispetto all’ordinario sistema di finanziamento statale delle gestioni previdenziali (prelievo tributario e trasferimenti agli enti previdenziali).

A tal proposito, non appare ultroneo evidenziare come l’immediatamente successivo comma 487 dell’art. 1 della legge di stabilità per il 2014, espressamente preveda che “i risparmi derivanti dalle misure di contenimento della spesa adottate, sulla base dei principi di cui al comma 486, dagli organi costituzionali, dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, nell’esercizio della propria autonomia sono versati all’entrata del bilancio dello Stato per essere destinati al Fondo di cui al comma 48” (di garanzia per le piccole e medie imprese, etc.).

[4.4] L’insieme delle considerazioni ricostruttive svolte contribuisce, in sostanza, a disegnare il quadro di uno strumento normativo, quello dell’obbligo di contribuzione ex art. 1, comma 486, della legge n. 147/2013, giuridicamente e assiologicamente (artt. 2 e 38 Cost) “distante” da autentiche finalità solidaristiche endo-previdenziali, avuto riguardo alla sua neutralità giuridico-economica rispetto alla consistenza quali-quantitativa delle prestazioni previdenziali concretamente assicurate, all’assenza di correlazione (nell’an e nel quantum del prelievo) con le concrete dinamiche finanziarie delle varie gestioni previdenziali obbligatorie nonché alla sua parametrizzazione con esclusivo riguardo al reddito (capacità contributiva) dei pensionati e avendo a riferimento le dinamiche complessive della finanza pubblica; dinamiche rispetto alle quali emerge la sostanziale sovrapposibilità/fungibilità del contributo, nell’ottica del policy maker finanziario e quoad effectum in aerarium (comprese le finanze degli enti previdenziali), rispetto al prelievo tributario e al sistema di trasferimento di fondi statali alle gestioni previdenziali.

[4.5] Ricostruita in questi termini la natura della prestazione patrimoniale imposta *de qua*, questo giudice ritiene sostanzialmente nella specie trasponibili, a sostegno della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità per violazione degli articoli 3 (eguaglianza/ragionevolezza) e 53 (correlazione alla capacità contributiva e progressività) della Carta fondamentale, le argomentazioni addotte dalla recente giurisprudenza costituzionale, con particolare riguardo per la sentenza n. 116 del 2013.

Ciò anche a prescindere dalla diversa qualificazione della fattispecie in termini di vera e propria violazione del giudicato costituzionale, pur avanzata da parte della dottrina e sollecitata anche dalle parti ricorrenti sulla scorta di rigorosa giurisprudenza costituzionale (C. cost., sentenze n. 73/1963 e n. 88/1966, che parla di violazione dell’art. 136 nell’ipotesi che una legge “persegue e raggiunge, anche se indirettamente, lo stesso risultato” di una norma già dichiarata incostituzionale), ma difficile da condividere (come rilevato da altra *opinio* dottrina) in ragione, oltre che delle invero residuali (nel senso testè precisato) peculiarità della disposizione *sub iudice*, del suo differente orizzonte temporale di efficacia.

Ad ogni modo, ai fini del riscontro di costituzionalità della norma *de qua*, si osserva che la prestazione patrimoniale imposta *ictu oculi* incide esclusivamente su una determinata categoria di cittadini, ovvero i titolari di trattamenti pensionistici erogati da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, mentre la rimanente generalità dei consociati di eguale capacità contributiva (*tertium comparationis*, come tale individuato dalla stessa Consulta nella sentenza n. 116/2013 nel prelievo del 3 per cento sui redditi annui superiori a 300.000 euro ex l’art. 2 del d.l. n. 138 del 2011, reiterato dall’art. 1 comma 590 della medesima legge n. 147/2013) non risulta astretta da analogo prelievo tributario.

Infatti, detta evidente disparità di trattamento appare viepiù confermata (ulteriore testimonianza dell’evidente “affinità contributiva” degli istituti) dai legislatore, nella medesima legge di stabilità (art. 1, comma 590), anche in materia di proroga del contributo di solidarietà del 3 per cento relativo a redditi di importo notevolmente elevato (superiore a 300.000,00 euro), per i quali per un verso si prevede che “ai fini della verifica del superamento del limite rilevano anche i trattamenti pensionistici di cui al comma 486”, e nel contempo si dispone che “su tali trattamenti il contributo di solidarietà di cui al primo periodo non è dovuto”, in quanto sottoposti al più elevato contributo di solidarietà specifico per i redditi da pensione. Con l’irragionevole esito di sottoporre ad un trattamento radicalmente deteriore i redditi da pensione rispetto a quelli da diversa fonte ovvero anche misti, anche nell’ambito di un range reddituale particolarmente elevato.

Eppure, come sottolineato dal giudice delle leggi (da ultimo, sentenza n. 116 del 2013) “i redditi derivanti dai trattamenti pensionistici non hanno, per questa loro origine, una natura diversa e minoris generis rispetto agli altri redditi presi a riferimento, ai fini dell’osservanza dell’art. 53 Cost., il quale non consente trattamenti in pejus di determinate categorie di redditi da lavoro”.

Questa Corte non ignora come, secondo consolidata giurisprudenza costituzionale, «la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di impo-



sizione tributaria; ma esige invece un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (artt. 2 e 3 della Costituzione)» (sentenza n. 341 del 2000, richiamata dalla sentenza n. 116 del 2013).

Lo scrutinio di costituzionalità si risolve dunque in un “giudizio sull’uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell’imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell’entità dell’imposizione (sentenza n. 111 del 1997)”.

Proprio in applicazione dei menzionati principi, emerge nella specie, così come già in passato ravvisato dalla Consulta, “un giudizio di irragionevolezza ed arbitrarietà del diverso trattamento riservato alla categoria colpita, «foriero peraltro di un risultato di bilancio che avrebbe potuto essere ben diverso e più favorevole per lo Stato, laddove il legislatore avesse rispettato i principi di eguaglianza dei cittadini e di solidarietà economica, anche modulando diversamente un universale intervento impositivo». Se da un lato l’eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è suscettibile di consentire il ricorso a strumenti eccezionali, nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti cittadini necessitano, dall’altro ciò non può e non deve determinare ancora una volta un’obliterazione dei fondamentali canoni di uguaglianza, sui quali si fonda l’ordinamento costituzionale” (così ancora la sentenza della Corte costituzionale n. 116 del 2013).

Tanto più che, ha argomentato la Consulta nel precedente ripetutamente richiamato, la giurisprudenza costituzionale “ha ritenuto che il trattamento pensionistico ordinario ha natura di retribuzione differita (fra le altre sentenza n. 30 del 2004, ordinanza n. 166 del 2006); sicché il maggior prelievo tributario rispetto ad altre categorie risulta con più evidenza discriminatorio, venendo esso a gravare su redditi ormai consolidati nel loro ammontare, collegati a prestazioni lavorative già rese da cittadini che hanno esaurito la loro vita lavorativa, rispetto ai quali non risulta più possibile neppure ridisegnare sul piano sinallagmatico il rapporto di lavoro”.

Per quanto suesposto, riservata ogni altra decisione all’esito del giudizio innanzi alla Consulta, deve essere conseguentemente disposta la remissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio ai sensi dell’art. 134 della Costituzione, dell’art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell’art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale regionale per il Veneto, Giudice Unico delle Pensioni,

a) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata la sollevata questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 486 della l. 27 dicembre 2013 n. 147, per contrasto con gli articoli 2, 3, 36 e 53 della Costituzione, secondo quanto specificato in motivazione;*

b) *dispone, a cura della Cancelleria, l’immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, nonché la notifica della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri nonché la comunicazione della stessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;*

c) *sospende il giudizio in corso.*

Così deciso in Venezia, nella camera di consiglio all’esito della pubblica udienza del 16 gennaio 2015.

Il Giudice unico delle pensioni: NATALE LONGO



N. 66

*Ordinanza del 15 dicembre 2014 del Tribunale di Teramo
nel procedimento penale a carico di Pulcini Stefano*

Reati e pene - Reato di omesso versamento di ritenute certificate - Mancata previsione, con riferimento ai fatti commessi fino al 17 settembre 2011, di una soglia di punibilità di euro 103.291,38 - Disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per il reato di omesso versamento IVA, a seguito della sentenza n. 80 del 2014 della Corte costituzionale.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-*bis*, inserito dall'art. 1, comma 414, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.
- Costituzione, art. 3.

TRIBUNALE ORDINARIO DI TERAMO

SEZIONE PENALE

ORDINANZA

EX ART. 23, L.11.3.1953, N. 87

Il Tribunale monocratico, nel procedimento di cui in epigrafe, nei confronti di Pulcini Stefano in atti generalizzato;
Vista la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, decreto legislativo n. 74/2000, sollevata in via preliminare dalla difesa dell'imputato, e letta la memoria difensiva allegata a sostegno;
Sentito il P.M. che si è rimesso;

O S S E R V A

Rilevanza della questione.

La difesa dubita della legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, d.lgs. n. 74/2000 per contrasto con l'art. 3 Cost. per il trattamento ingiustificatamente deteriore riservato alle condotte ivi punite rispetto a quello previsto, fino al 17 settembre 2011, per i più gravi reati di cui agli artt. 4 e 5, d.lgs. cit. e rispetto a quello previsto, sempre nel medesimo periodo temporale, per il reato di cui all'art. 10-*ter*, d.lgs. n. 74/2000 (così come risultante a seguito della sentenza della Corte cost. n. 80 del 2014).

Ritiene dunque che l'art. 10-*bis*, decreto legislativo citato deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi fino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento da parte del sostituto d'imposta delle ritenute certificate rilasciate ai sostituiti, per importi superiori, per ciascun periodo di imposta, ad euro 103.291,38.

La questione è rilevante perché nel presente processo l'imputato è stato citato in giudizio per rispondere del reato di cui all'art. 10-*bis*, d.lgs. n. 74/2000 «per aver omesso di versare entro il termine previsto per la dichiarazione annuale di sostituto d'imposta le ritenute risultanti dalle certificazioni rilasciate ai sostituiti per l'anno 2010 per un ammontare di euro 60.108,00. In Bonavigo (VR) il 22 agosto 2011».

Dunque se la questione di costituzionalità, che di seguito verrà illustrata, venisse accolta l'imputato dovrebbe essere assolto perché il fatto contestatogli non costituirebbe più reato. Non sussistono del resto ragioni per un proscioglimento immediato ex art. 129 c.p.p.

Non manifesta infondatezza della questione.

Per illustrare la non manifesta infondatezza della questione occorre prendere le mosse della sentenza della Corte costituzionale n. 80 dell'8 aprile 2014, che ha dichiarato, per violazione dell'art. 3 Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-*ter* del d.lgs. n. 74/2000, nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011,



punisce l'omesso versamento dell'IVA, dovuta in base alla relativa dichiarazione annuale, per importi non superiori, per ciascun periodo d'imposta, ad 103.291,38.

Nella sentenza la Corte evidenzia innanzitutto che la previsione punitiva di cui all'art 10-ter cit. «protegge l'interesse del fisco alla riscossione dell'imposta così come autoliquidata dallo stesso contribuente», in quanto presupposto della sua applicazione è che il soggetto di imposta abbia presentato la dichiarazione annuale IVA, dalla quale risulti un saldo debitorio superiore a 50.000 euro, senza che sia seguito il pagamento, entro il termine previsto, della somma ivi indicata come dovuta.

A fronte di ciò la Corte rileva un evidente «difetto di coordinamento» tra la soglia di punibilità del reato *de quo* e quelle relative ai reati di cui agli artt. 4 e 5, d.lgs. cit. (prima delle modifiche legislative intervenute nel settembre 2011), «foriero di sperequazioni sanzionatorie che, per la loro manifesta irragionevolezza, rendono censurabile l'esercizio della discrezionalità pure spettante al legislatore in materia di configurazione delle fattispecie astratte di reato».

Ed invero l'art. 5, d.lgs. cit. inizialmente puniva con la reclusione da 1 a 3 anni l'omessa presentazione della dichiarazione annuale dei redditi o IVA, al fine di evadere dette imposte, quando l'imposta evasa fosse superiore, con riferimento a talune delle singole imposte, ad € 77.468,53.

L'art. 4, d.lgs. cit. a sua volta puniva, sempre ab origine, con la medesima pena dell'art. 5, la presentazione di una dichiarazione dei redditi o IVA infedele, al fine di evasione fiscale, quando l'imposta evasa fosse superiore ad € 103.291,38.

Ciò comportava, secondo il giudizio della Corte, una conseguenza palesemente illogica, nel caso in cui l'IVA dovuta dal contribuente si situasse nell'intervallo tra la soglia di punibilità dell'art. 10-ter da un lato e quelle degli artt. 4 e 5 dall'altro, poiché ne conseguiva un trattamento peggiore per chi aveva regolarmente presentato una fedele dichiarazione IVA senza versare l'imposta dovuta e autoliquidata, rispetto a chi non aveva neanche presentato la dichiarazione o l'aveva presentata inveritiera, senza comunque versare l'imposta.

Ed infatti, con riguardo all'art. 5 cit., nel caso in cui l'IVA dovuta dal contribuente eccedesse i 50.000 euro ma non i 77.468,53, «veniva trattato in modo peggiore chi avesse presentato regolarmente la dichiarazione IVA, senza versare l'imposta dovuta, rispetto a chi non avesse presentato la dichiarazione, evadendo del pari l'imposta. Nel primo caso il contribuente avrebbe dovuto rispondere del reato di omesso versamento IVA, stante il superamento della soglia, mentre nel secondo sarebbe rimasto esente da pena, non risultando superata la soglia».

E parimenti, nel confronto con l'art. 4 cit., nel caso in cui l'IVA da versare si collocasse tra i 50.000 e i 103.291,38 euro, «fruiva di un miglior trattamento il contribuente che presentasse una dichiarazione inveritiera (non punibile per mancato superamento della soglia), rispetto al contribuente che esponesse invece fedelmente la propria situazione in dichiarazione, salvo poi a non versare l'imposta di cui si era riconosciuto debitore».

La Corte osservava quindi che «la lesione del principio di uguaglianza ... è resa manifesta dal fatto che l'omessa dichiarazione e la dichiarazione infedele costituiscono illeciti incontestabilmente più gravi, sul piano dell'attitudine lesiva degli interessi del fisco, rispetto all'omesso versamento dell'IVA: e ciò nella stessa considerazione del legislatore, come emerge dal raffronto delle rispettive pene edittali».

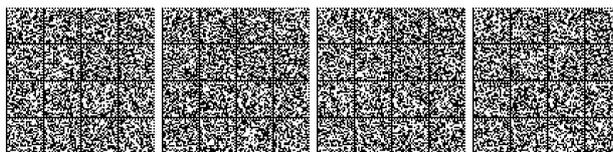
Il sistema sopra delineato rivelava dunque un'irragionevole disparità di trattamento, stabilendo un trattamento sanzionatorio meno favorevole per condotte «trasparenti», in cui l'inadempienza tributaria è resa palese dallo stesso contribuente ed immediatamente percepibile per il Fisco, quindi meno lesive degli interessi del fisco stesso rispetto a condotte più insidiose (come quelle di cui agli artt. 4 e 5 cit.) poiché idonee ad ostacolare l'accertamento dell'evasione.

Ed invero, plausibilmente proprio per far venire meno tale incongruenza, con d.l. n. 138/2011 (conv. in legge 14 settembre 2011, n. 148) il legislatore è intervenuto riducendo la soglia di punibilità dei reati di omessa dichiarazione e di dichiarazione infedele, rispettivamente ad 30.000 (importo inferiore a quello dell'art. 10-ter) e ad 50.000 (importo uguale a quello dell'art. 10-ter). «In tal modo», osserva la Corte «la distonia è venuta meno».

Tali modifiche tuttavia, essendo di segno sfavorevole al reo (all'abbassamento delle soglie corrisponde, infatti, un ampliamento dell'area di rilevanza penale), risultano applicabili ai soli fatti successivi alla data di entrata in vigore della relativa legge di conversione (17 settembre 2011).

Ne conseguiva che per i fatti precedenti, la lesione del principio di uguaglianza continuava a sussistere. Da qui la pronuncia di incostituzionalità dell'art. 10-ter, d.lgs. cit., che, per rimuovere la suddetta disuguaglianza, con riferimento ai fatti anteriori al 17 settembre 2011, ha elevato la soglia di punibilità del reato *de qua*, allineandola alla più alta fra le soglie di punibilità delle violazioni in rapporto alle quali si manifestava l'irragionevole disparità di trattamento, ossia quella relativa alla dichiarazione infedele.

Premesso tutto ciò si ritiene che, per ragioni del tutto analoghe, la lesione del principio di uguaglianza, sancito dall'art. 3 Cost., sussista anche con riguardo alla fattispecie di cui all'art.



10-bis, d.lgs. cit., sia nel raffronto con i reati di cui agli artt. 4 e 5, d.lgs. cit. nella formulazione previgente, sia nel raffronto col reato di cui all'art. 10-ter, d.lgs. cit., così come risultante a seguito della citata sentenza della Corte cost. n. 80 del 2014.

L'art. 10-bis, d.lgs. n. 74/00 (introdotto dall'art. 1, comma 414, legge 30 dicembre 2004, n. 311) punisce con la reclusione da 6 mesi a 2 anni, l'omesso versamento di ritenute effettuate e certificate, entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto d'imposta, per un ammontare superiore ad € 50.000 per ciascun periodo d'imposta.

L'art. 10-ter, d.lgs. n. 74/00 (inserito nel medesimo decreto dall'art. 35, comma 7, d.l. 4 luglio 2006, n. 223, conv. nella legge 4 agosto 2006, n. 248), in relazione al reato tributario di omesso versamento IVA, richiama testualmente la disposizione dell'art. 10-bis applicando la stessa soglia di punibilità (50.000 euro) ed uguale trattamento sanzionatorio al contribuente che non versi il debito IVA, dovuto in base alla dichiarazione annuale regolarmente presentata, entro il termine per il versamento dell'acconto relativo al periodo d'imposta successivo.

Come evidenziato anche dalla S. C. a sezioni unite, «la fattispecie di cui all'art. 10-ter è modellata esattamente su quella di cui all'art. 10-bis prevedendo la stessa pena, la stessa soglia di punibilità e un momento consumativo del reato collegato ad un termine di adempimento ben determinato» e quindi il comportamento del soggetto che non versa l'IVA è del tutto «assimilato dal legislatore, sotto il profilo sanzionatorio, a quello del sostituto d'imposta che non versa le ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti» (v. Cass. pen., sez. un., 28 marzo 2013, n. 37424).

Le due fattispecie hanno eguale struttura. Entrambi sono reati omissivi propri, istantanei e di mera condotta, con uguale bene giuridico — l'interesse dell'Erario alla corretta e tempestiva riscossione delle somme dovute dal contribuente, così come autoliquidate o certificate dal medesimo — ed entrambi richiedono l'elemento soggettivo del dolo generico, diversamente dalle altre fattispecie criminose considerate nel d.lgs. n. 74/2000, tra cui l'omessa dichiarazione ex art. 5 e la dichiarazione infedele ex art. 4 che richiedono il dolo specifico del fine di evadere le imposte.

Non pare dubbio dunque che i reati di omessa dichiarazione (art. 5) e di dichiarazione infedele (art. 4) costituiscono illeciti incontestabilmente più gravi, sul piano dell'attitudine lesiva degli interessi del fisco, non solo rispetto all'omesso versamento dell'IVA ma anche rispetto all'omesso versamento delle ritenute certificate dei sostituti d'imposta, e ciò anche «nella stessa considerazione del legislatore, come emerge dal raffronto delle rispettive pene edittali».

Anche nell'ipotesi dell'art. 10-bis, d.lgs. cit. la condotta del contribuente è in qualche modo trasparente (qui la somma dovuta all'Erario non è autoliquidata in dichiarazione, come nel caso dell'IVA, ma comunque è certificata, e quindi dichiarata, dal sostituto d'imposta ai soggetti sostituiti e dunque facilmente accertabile dal fisco) e di certo meno lesiva degli interessi del fisco rispetto alle condotte più insidiose (perché fraudolente o occulte) previste negli artt. 4 e 5 cit., per cui è irragionevole che, per i fatti commessi fino al 17 settembre 2011, sia operante per il reato ex art. 10-bis, d.lgs. cit. una soglia di punibilità più bassa rispetto agli altri due reati.

Dunque, le stesse ragioni di disuguaglianza che la Corte cost. ha rilevato per le condotte punite ex art. 10-ter, d.lgs. cit. si ritiene che valgano parimenti per le condotte punite ai sensi dell'art. 10-bis, d.lgs. cit., non essendo sufficiente a giustificare la disparità di trattamento la circostanza che si tratta di debiti fiscali di natura diversa (in un caso l'IVA e nell'altro le ritenute effettuate dai sostituti d'imposta), posto che in entrambi i casi l'interesse tutelato è quello dell'Erario di ricevere nei termini previsti dalla legge gli importi dovuti dal soggetto d'imposta.

Ma profili di disuguaglianza e di disparità di trattamento si rilevano anche ponendo a confronto direttamente l'art. 10-bis, d.lgs. cit. con l'art. 10-ter, d.lgs. cit. così come modificato dalla Corte costituzionale.

Per quanto già detto sopra, il legislatore ha chiaramente considerato sullo stesso piano di gravità le due fattispecie di reato e ha inteso punirle nello stesso modo, tanto che, oltre ad avere una stessa struttura, i due reati sono puniti con la stessa pena e hanno (o meglio avevano in origine) la medesima soglia di punibilità. L'intervento della Corte cost., che, per i fatti commessi fino al 17 settembre 2011, ha innalzato la soglia di punibilità del reato ex art. 10-ter (per eliminare la disparità di trattamento rispetto ai reati ex artt. 4 e 5, d.lgs. cit.), ha dunque comportato un evidente disallineamento tra i due reati, perché — sempre limitatamente ai fatti commessi entro il suddetto limite temporale — l'omesso versamento delle ritenute certificate è punito già se si supera la soglia di 50.000 euro, mentre l'omesso versamento dell'IVA dichiarata è punita solo se si supera la soglia, ben più rilevante, di 103.291,38 euro.

Vi è dunque una irragionevole disparità di trattamento, sebbene temporalmente limitata, rispetto a condotte di reato che sono state considerate invece dal legislatore del tutto assimilabili sul piano della lesività degli interessi del fisco e che pertanto erano state parificate in tutti gli elementi, compreso il trattamento sanzionatorio.

L'irragionevolezza dell'attuale assetto normativo si coglie ulteriormente nel rilievo che, per le condotte successive al 17 settembre 2011, i due reati — ex art. 10-bis e 10-ter, d.lgs. n. 74/00 — tornano ad essere nuovamente perfettamente equivalenti e allineati (con la medesima soglia di punibilità di 50.000 euro). Il che significa che il trattamento



per chi commette fatti rientranti nelle due norme incriminatrici è del tutto identico se le condotte vengono realizzate successivamente al 17 settembre 2011, mentre il trattamento di chi commette un fatto ex art. 10-bis e chi un fatto ex art. 10-ter è significativamente diverso se le condotte sono state commesse fino al 17 settembre 2011. Ed è evidente che non vi sono ragioni che giustifichino tale anomala e diseguale disciplina.

Solo un ulteriore intervento della Corte costituzionale — che dichiari l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 10-bis, d.lgs. cit. nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi fino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento delle ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti anche per importi non superiori ad euro 103.291,38 — può dunque ricondurre ad equità il complessivo sistema dei reati tributari delineato dal d.lgs. n. 74/2000.

P. Q. M.

Visti gli artt. 1, legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, 159 c.p.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 3 Cost., della norma di cui all'art. 10-bis, d.lgs. n. 74/2000 nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi fino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento delle ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti per importi non superiori, per ciascun periodo di imposta, ad euro 103.291,38.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sospendendo il giudizio in corso.

Ordina che a cura della cancelleria l'ordinanza, letta in pubblica udienza alla presenza delle parti, sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Teramo, 15 dicembre 2014

Il Giudice: BISCARDI

15C00119

N. 67

Ordinanza del 27 novembre 2014 del Tribunale di Catania - sez. fallimentare sul ricorso proposto da Curatela del fallimento La Cava Srl c/La Cava S.a.s. di La Cava Giuseppe & C.

Fallimento e procedure concorsuali - Fallimento delle società - Fallimento originariamente dichiarato nei confronti di una società di capitali (in specie, s.r.l.) - Possibilità di estensione alla società di fatto tra la stessa società di capitali ed altri soci di fatto (persone fisiche o società) - Esclusione - Disparità di trattamento rispetto alla ammissibilità (ex art. 147, primo comma, della legge fallimentare) del fallimento originario della società di fatto cui partecipino società di capitali nonché rispetto alla possibilità di estensione alla società di fatto del fallimento dell'imprenditore individuale - Ingiustificata compressione del diritto di difesa dei creditori della società di fatto non assoggettabile a fallimento in estensione.

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, art. 147, comma quinto.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 24, primo comma.

IL TRIBUNALE DI CATANIA

SEZIONE FALLIMENTARE

Riunito in camera di consiglio, nelle persone dei seguenti magistrati:

dott. Adriana Puglisi Presidente;



dott. Laura Renda Giudice;

dott. Lucia De Bernardin Giudice Rel. Est.

Ha emesso la seguente ordinanza nel procedimento iscritto al n. r.g. 297/2014, promosso da Curatela del fallimento La Cava S.r.l. (C.F. n. 04521180879), domiciliata in via Brancati n. 12 Catania presso l'avv. Pelleriti Fabio che la rappresenta e difende per procura in atti, ricorrente/i;

Contro La Cava S.a.s. Di La Cava Giuseppe & C., (C.F. n. 03541090878), elettivamente domiciliata in via F. Crispi n. 177 Catania, presso lo studio dell'avv. Lisi Carlo Giovanni, che la rappresenta e difende giusta procura in atti, resistente/ intimato;

Visto il ricorso per la dichiarazione di fallimento di La Cava S.a.s. di La Cava Giuseppe & C., depositato da Curatela del fallimento La Cava S.r.l.;

Visto il ricorso per estensione di fallimento ex art. 147, comma 5, 1. proposto in data nell'interesse della Curatela del Fallimento La Cava s.r.l. nei confronti di La Cava Sas di La Cava Giuseppe & C.;

Viste le memorie difensive nell'interesse di La Cava S.a.s.;

Rilevato che la parte istante ha chiesto il fallimento in estensione ex art. 147, comma 4 e 5 l.f. della resistente deducendo l'esistenza di una società di fatto fra questa e la fallita evidenziando l'esistenza di diversi indici atti a rivelare l'esistenza di un rapporto societario di fatto;

Rilevato, in particolare, che a tal fine è stata dedotta:

- a) la denominazione del tutto similare;
- b) l'identità del settore merceologico in cui veniva espletata l'attività;
- c) l'identità della sede legale;
- d) la riferibilità ad un unico soggetto (La Cava Giuseppe) dell'amministrazione e della rappresentanza sociale;
- e) l'avvenuta concessione di ipoteca da parte della resistente in favore della fallita in occasione della concessione di mutuo da parte della Unicredit S.p.a.;

Rilevato che, costituendosi in giudizio, la resistente ha contestato: da un lato, la rilevanza degli elementi indicati dalla ricorrente quale sintomo dell'esistenza di un rapporto societario di fatto; dall'altro, l'inammissibilità dell'istanza di estensione «del fallimento tanto ai sensi dell'art. 147, comma 1, l.f. (in considerazione dell'elenco di società specificamente indicate in detto comma), quanto ai sensi dell'art. 147, comma 5, l.f. (in considerazione del riferimento all'imprenditore individuale contenuta in detto comma);

Rilevato che, ancora, parte resistente ha dedotto come non sia ammissibile contemplare la partecipazione di una società di capitali a una società di fatto per la quale sia illimitatamente responsabile (e ciò in considerazione di quanto disposto dall'art. 2361, comma 2, cc e dall'art. 111-*duodecies* disp. att. c.c., mancando una delibera assembleare), né estendere la nozione di: «imprenditore individuale» (di cui all'art. 147, comma 5, l.f.) alla società di capitali;

Ritenuto che nel presente procedimento appare necessario sollevare d'ufficio (ex: art. 23, comma 3, l. 11 marzo 1953, n. 87), la questione di legittimità costituzionale dell'art. 147, comma 5, l.f. trattandosi di questione rilevante e non manifestamente infondata;

Rilevato sotto il profilo della rilevanza che è stato chiesto il fallimento di una s.d.f. fra una S.r.l. (già dichiarata fallita) e altra società (costituita nella forma di S.a.s.);

Ritenuto che una simile dichiarazione di fallimento è, allo stato, preclusa dal tenore dell'art. 147, comma 5, l.f., posto che tale disposizione prevede l'estensione del fallimento alla società di fatto costituita dall'imprenditore individuale e non anche dall'imprenditore collettivo;

Ritenuto che, sul punto, appaiono condivisibili le considerazioni già espresse dal Tribunale di Bari nell'ordinanza del 13/11/2013 (reperibile al http://www.cortecostituzionale.it/schedaOrdinanze.do?anno=2014/&numero=66&numero_parte=1) con cui è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 147, comma 5, l.f. per contrasto con gli art. 3, comma 1, e 24, comma 1, Cost.: «nella parte in cui, nell'ipotesi di fallimento originariamente dichiarato nei confronti di una società di capitali, non consente l'estensione del fallimento ad una società di fatto tra la società originariamente dichiarata fallita ed altri soci di fatto, siano essi persone fisiche o società»;

Ritenute condivisibili le considerazioni espresse in tale ordinanza secondo cui: «A seguito della riforma del diritto societario di cui al decreto legislativo del 17 gennaio 2003, n. 6, infatti, sono stati dissipati i dubbi in ordine alla possibilità, per le società di capitali, di partecipare a società di persone. Ed invero, ai sensi dell'art. 2361, comma 2, c.c., in tema di «partecipazioni» delle società per azioni, «l'assunzione di partecipazioni in altre imprese comportante una responsabilità illimitata per le obbligazioni delle medesime deve essere deliberata dall'assemblea; di tali partecipazioni gli amministratori danno specifica informazione nella nota integrativa di bilancio». Tale regola, ancorché dettata



nell'ambito della disciplina delle società per azioni, deve ritenersi applicabile anche alla società a responsabilità limitata, in virtù del testuale riferimento contenuto dell'art. 111-*duodecies* disp. att. c.p.c., aggiunto con l'art. 9, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo del 17 gennaio 2003, n. 6 («Qualora tutti i loro soci illimitatamente responsabili di cui all'art. 2361, comma 2, siano società per azioni o società a responsabilità limitata, le società in nome collettivo o in accomandita semplice devono redigere il bilancio secondo le norme previste/per la società per azioni. Esse devono inoltre redigere e pubblicare il bilancio consolidato come disciplinato dall'art. 26 del decreto legislativo 9 aprile 1991, n. 127, ed in presenza dei presupposti ivi previsti»).

Peraltro, lo stesso art. 147, comma 1, l. fall., come modificato dall'art. 131 del decreto legislativo del 9 gennaio 2006, n. 5, prevede che la sentenza che dichiara il fallimento di una società appartenente ad uno dei tipi regolati nei capi III, IV e VI del titolo V del libro V c.c., produce anche il fallimento dei soci, «pur se non persone fisiche», illimitatamente responsabili.

Da tale sistema legislativo si evince, dunque, da un lato l'ammissibilità, nel nostro ordinamento, di società di persone cui partecipino (anche o soltanto) società di capitali, e, dall'altro, la fallibilità di tali società di capitali, ove siano socie di società di persone, e quindi socie con responsabilità illimitata.

Appare quindi ingiustificata l'esclusione dell'assoggettabilità a fallimento della società di fatto cui partecipino società di capitali, quando tale fallimento debba essere dichiarato in estensione rispetto ad un fallimento che originariamente riguardi una società di capitali.

Si crea, in tal modo, innanzitutto, una disparità di trattamento - rilevante ex art. 3, comma 1, Cost. - tra società di fatto, posto che, ove il fallimento venga richiesto immediatamente nei confronti della stessa società di fatto, esso sarebbe ammissibile ex art. 147, comma 1, l. fall., mentre non sarebbe possibile ove venga richiesto in estensione, quando il fallimento originariamente dichiarato riguardi una società di capitali. Inoltre, dal momento che è certamente possibile l'estensione del fallimento di un imprenditore individuale (persona fisica) ad una s.d.f. con altre persone fisiche (o anche con società di capitali), non si vede perché tale estensione debba essere esclusa, quando il fallimento originario riguardi una società di capitali, posto che è pacifico che quest'ultima possa essere socia di una società di persone con soci illimitatamente responsabili.

Si realizza, inoltre - con riferimento all'art. 24, comma 1, Cost. - una ingiustificata compressione del diritto di difesa dei creditori, i quali sarebbero maggiormente tutelati nelle ipotesi di fallimento originariamente richiesto nei confronti della s.d.f. con partecipazione (anche o esclusivamente) di società di capitali, rispetto all'ipotesi - identica dal punto di vista sostanziale - di estensione del fallimento da una società di capitali ad una s.d.f. della quale la società fallita, era socia illimitatamente responsabile. Allo stesso modo, avrebbero una maggiore tutela i creditori di società di fatto composte esclusivamente da persone fisiche, o comunque di società di fatto dichiarate fallite in estensione rispetto ad un imprenditore individuale, rispetto ai creditori di società di fatto pur esistenti, ma il cui fallimento non potrebbe essere dichiarato in estensione allorché l'originario fallimento riguardi società di capitali che siano socie di società di fatto. Il che potrebbe portare anche a situazioni di abuso dello schermo societario, in relazione a società imprenditoriali svolte insieme a soggetti che non figurano direttamente come soci della società originariamente fallita;

Ritenuto che non appare possibile accedere a un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione in commento tramite un'interpretazione analogica dell'art. 147 l.f., come ritenuto da parte della giurisprudenza di merito (*cf.*: Trib. Vibo Valentia 10 giugno 2011, in Banca, borsa e tit. credito, 2013, 457 e ss.; Trib. Santa Maria Capua Vetere, 8 luglio 2008, in Il Fallimento, 2009, 89 e ss; Trib. Forlì 9 febbraio 2008, in Il Fallimento, 2008, 1328 e ss.);

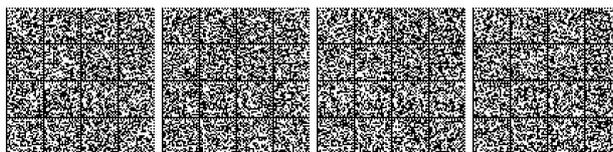
Ritenuto, infatti, che la possibilità di dichiarare il fallimento della società di fatto costituisce eccezione alla generale regola dell'imputazione connessa alla spendita del nome (*cf.*: sull'eccezionalità della disposizione in commento anche: Appello Bologna 11 giugno 2008, in Il Fallimento, 2008, 1293);

Ritenuto che la disposizione eccezionale non è suscettibile di interpretazione analogica, secondo quanto disposto dall'art. 14 disp. prel. c.c., bensì unicamente di interpretazione estensiva atta a ricomprendere le ipotesi solo apparentemente escluse: a causa della non espressa menzione;

Rilevato che nella: «Relazione Ministeriale Illustrativa Riforma Procedure, Concorsuali» si legge, quanto all'art. 147, che: «Nel quarto e nel quinto commi viene recepito il noto orientamento giurisprudenziale in tema di socio e di società occulta»;

Rilevato che l'orientamento giurisprudenziale citato nella relazione ministeriale è andato consolidandosi prima della riforma del diritto societario attuata nel 2003, in un periodo in cui era generalmente esclusa la possibilità per le società di capitali di assumere partecipazioni in società di persone;

Ritenuto che la menzionata interpretazione estensiva appare preclusa, in primo luogo, dal fatto che il legislatore del 2007 è intervenuto dopo quattro anni dalla riforma del diritto societario e avrebbe quindi potuto nel recepire un



indirizzò giurisprudenziale ipotizzare anche il fallimento in estensione della s.d.f. costituita da una società di capitali alla luce del mutato assetto normativo;

Ritenuto, in secondo luogo, che tale interpretazione estensiva necessiterebbe anche dell'ammissione di un ulteriore passaggio logico, ossia l'ammissione dell'estensibilità del fallimento alla società di capitali (a cagione della sua partecipazione in maniera illimitata a una società di persone) anche in difetto di una delibera che ex art. 2361, comma 1, c.c.;

Ritenuto, inoltre, che anche la giurisprudenza di legittimità ritiene che: «L'art. 147 l. fall. si riferisce esclusivamente alle società di persone, nelle quali la responsabilità illimitata e solidale del socio è conseguenza della natura del modello societario.

L'estensione del fallimento della società ai soci illimitatamente responsabili, prevista dalla norma in esame, non può applicarsi, invece, alle società di capitali, atteso che in tali società la responsabilità illimitata rappresenta un evento eccezionale: cioè, un'eventualità collegata all'assunzione da parte del socio, nel corso della vita sociale e con riferimento ad uno specifico periodo, di una responsabilità personale e solidale esclude» (Cassazione civile, sez. I 14/04/2010, n. 8964);

Ritenuto, in conclusione, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 147, comma 5, l. fall., nella parte in cui, nell'ipotesi di fallimento originariamente dichiarato nei confronti di una società di capitali, non consente l'estensione del fallimento ad una società di fatto tra la società originariamente dichiarata fallita ed altri soci di fatto, siano essi persone fisiche o altre società, per contrasto con gli articoli 3, comma 1, e 24, comma 1, Cost.;

Ritenuto che va conseguentemente disposta la sospensione del presente giudizio, e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per le necessarie valutazioni;

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 e 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 147, comma 5, l. fall., nella parte in cui, nell'ipotesi di fallimento originariamente dichiarato nei confronti di una società di capitali, non consente l'estensione del fallimento ad una società di fatto tra la società originariamente dichiarata fallita ed altri soci di fatto, siano essi persone fisiche o altre società, per contrasto con gli articoli 3, comma 1, e 24, comma 1, Cost.

Ordina che la presente ordinanza, a cura della cancelleria, sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché comunicata al Presidente del Senato e al Presidente della Camera dei Deputati e all'esito sia trasmessa alla Corte costituzionale insieme al fascicolo processuale e con la prova delle avvenute regolari predette notificazioni e comunicazioni.

Sospende il presente giudizio.

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del 27 novembre 2014.

Il Presidente dott. Adriana Puglisi

15C00120

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2015-GUR-017) Roma, 2015 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 5 0 4 2 9 *

€ 7,00

