

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 153° - Numero 11

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 14 marzo 2012

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

AVVISO AGLI ABBONATI

Si avvisano i Signori abbonati che a partire dall'anno 2012 sono state apportate alcune variazioni alle condizioni di abbonamento, nello specifico per quanto riguarda la decorrenza e la tipologia degli stessi. Preghiamo pertanto i Signori abbonati di consultare il testo completo dell'avviso riportato in quarta di copertina.

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 41. Ordinanza 20 febbraio - 7 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure di contenimento della spesa per il personale della pubblica amministrazione - Riduzione percentuale dei trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, superiori a 90.000 e a 150.000 euro lordi annui - Norma di coordinamento finanziario - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Composizione consensuale del contenzioso - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte - Estinzione del giudizio.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 2.
- Costituzione, art. 117, terzo e quarto comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, numeri 1, 3 e 8, e 79, e Titolo VI; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure di contenimento della spesa per il personale della pubblica amministrazione - Riduzione percentuale dei trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, superiori a 90.000 e a 150.000 euro lordi annui - Norma di coordinamento finanziario - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Composizione consensuale del contenzioso - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte - Estinzione del giudizio.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 2.
- Costituzione, art. 117, terzo e quarto comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, numero 1, 79 e 80, e Titolo VI; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, art. 17.

Pag. 1

N. 42. Ordinanza 20 febbraio - 7 marzo 2012

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Parchi - Ente Parco Nazionale dell'Alta Murgia - Commissario Straordinario - Decreti ministeriali di rinnovo dell'incarico commissariale - Omissione dell'intesa finalizzata alla nomina del Presidente dell'Ente Parco - Ricorsi della Regione Puglia - Raggiungimento della formale intesa - Rinunce ai ricorsi, accettate dalla parte costituita - Estinzione dei processi.

- Decreti del ministro dell'ambiente 9 maggio 2011, prot. n. GAB-DEC-2011-0000073 e 10 agosto 2011, prot. n. GAB-DEC-2011-0000128.
- Costituzione, artt. 5, 97, 117, commi terzo e quarto, 118.

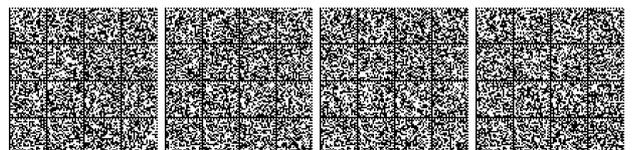
Pag. 5

N. 43. Ordinanza 20 febbraio - 7 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Prescrizione - Modifiche normative comportanti un regime più favorevole in tema di prescrizione dei reati - Disciplina transitoria - Inapplicabilità delle nuove norme ai processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione - Dedotta lesione del diritto dell'accusato al trattamento più lieve, corollario del principio del divieto di applicazione retroattiva della legge penale affermato dall'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea per i diritti dell'uomo - Carezza di descrizione della fattispecie concreta e di motivazione sulla rilevanza - Impossibilità di verificare la rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 10, comma 3.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 7.



Reati e pene - Prescrizione - Modifiche normative comportanti un regime più favorevole in tema di prescrizione dei reati - Disciplina transitoria - Inapplicabilità delle nuove norme ai processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione - Dedotta lesione del diritto dell'accusato al trattamento più lieve, corollario del principio del divieto di applicazione retroattiva della legge penale affermato dall'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea per i diritti dell'uomo - Questione già dichiarata non fondata - Manifesta infondatezza.

- Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 10, comma 3.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 7. Pag. 7

N. 44. Ordinanza 20 febbraio - 7 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Caccia - Norme della Regione Friuli Venezia Giulia - Abbattimento di mammiferi selvatici - Autorizzazioni in deroga - Individuazione dei soggetti abilitati - Lamentata inclusione anche dei semplici titolari di licenza per l'esercizio venatorio - Censura di norma inconferente - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 14 giugno 2007, n. 14, art. 11, comma 1-bis.
- Costituzione, artt. 41, 117, commi secondo, lett. e) e terzo; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, primo comma, 6, primo comma, n. 3.

Caccia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Abbattimento di mammiferi selvatici - Autorizzazioni in deroga - Individuazione dei soggetti abilitati - Lamentata inclusione anche dei semplici titolari di licenza per l'esercizio venatorio - Omessa verifica della possibilità di una interpretazione conforme a Costituzione - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge Regione Friuli-Venezia Giulia 14 giugno 2007, n. 14, art. 11, comma 1.
- Costituzione, artt. 41, 117, commi secondo, lett. e) e terzo; statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia, artt. 4, primo comma, 6, primo comma, n. 3. Pag. 11

N. 45. Ordinanza 20 febbraio - 7 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reati di competenza del giudice di pace - Prescrizione - Termine triennale - Ritenuta applicabilità ai soli reati puniti mediante le cosiddette sanzioni paradetentive e non anche ai reati puniti con la sola pena pecuniaria - Lamentata sostanziale inversione del rapporto tra durata del termine prescrizionale e gravità dei reati - Erroneità del presupposto interpretativo - Manifesta infondatezza.

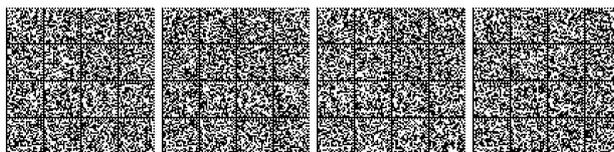
- Cod. pen., art. 157, quinto comma, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, art. 3. Pag. 15

N. 46. Ordinanza 20 febbraio - 7 marzo 2012

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Ordinamento penitenziario - Provvedimento del Ministro della Giustizia che dispone di non dare esecuzione ad una ordinanza del magistrato di sorveglianza di Roma dichiarativa, in via definitiva, della lesività di un determinato comportamento dell'amministrazione penitenziaria di un diritto del detenuto reclamante - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dal magistrato di sorveglianza di Roma - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Provvedimento del Ministro della Giustizia 14 luglio 2011, prot. n. GDAP-0254681-2011.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 110, 113. Pag. 18



N. 47. Ordinanza 20 febbraio - 7 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Riscossione esattoriale - Notificazione di cartella di pagamento relativa a debiti previdenziali - Temporanea assenza di soggetto idoneo a ricevere l'atto presso il luogo di residenza, dimora o domicilio del destinatario - Applicabilità delle modalità di notificazione mediante deposito nella casa comunale e conseguente perfezionamento della notificazione nel giorno successivo a quello in cui l'avviso del deposito dell'atto è affisso nell'albo del comune - Denunciata estensione del procedimento notificatorio nella casa comunale, riferito alle ipotesi di materiale impossibilità di notifica dell'atto nel luogo previsto in via generale dalla legge, anche all'ipotesi in cui sia noto il luogo di residenza, dimora o domicilio del destinatario - Ordinanza di rimessione - Difetto di notificazione alla parte rimasta contumace nel giudizio principale - Necessità di integrazione del contraddittorio secondo un criterio di economia processuale, in assenza di termine perentorio per il giudizio costituzionale - Restituzione degli atti al giudice rimettente, affinché provveda alla notificazione dell'ordinanza di rimessione al litisconsorte pretermesso.

- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 26, comma terzo, in combinato disposto con il d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 60, comma primo, alinea e lett. e).
- Costituzione, artt. 3 e 24.

Pag. 21

N. 48. Ordinanza 20 febbraio - 7 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Servizio idrico integrato - Determinazione della tariffa - Necessità di tener conto anche dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito - Ordinanza di rimessione - Obbligo di motivazione asseritamente assolto con rinvio alla valutazione di ammissibilità del referendum abrogativo riguardante la disposizione denunciata - Erroneità dell'assunto - Mancata evocazione dei parametri costituzionali violati e difetto di motivazione - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 154, comma 1.

Pag. 24

N. 49. Ordinanza 20 febbraio - 7 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento e procedure concorsuali - Beneficio della esdebitazione - Non applicabilità ai soggetti dichiarati falliti con provvedimento anteriore all'entrata in vigore della riforma organica di cui al d.lgs n. 5 del 2006 - Denunciata disparità di trattamento *ratione temporis* - Questione già dichiarata manifestamente infondata - Manifesta infondatezza.

- D.lgs. 12 settembre 2007, n. 169, artt. 19 e 22, comma 4.
- Costituzione, art. 3.

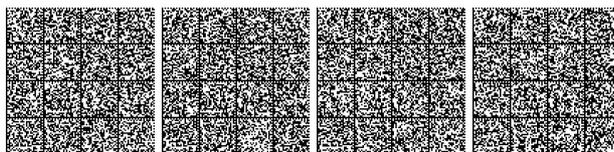
Pag. 27

N. 50. Sentenza 5 - 9 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposte e tasse - Norme della Regione Umbria - Agevolazioni in materia di IRAP - Sopravvenienza normativa incidente esclusivamente sull'ambito soggettivo di applicazione della disposizione censurata - Ininfluenza sulla questione prospettata.

- Legge della Regione Umbria 30 marzo 2011, n. 4, art. 5.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e).



Imposte e tasse - Norme della Regione Umbria - Agevolazioni in materia di IRAP - Introduzione di una ipotesi di deduzione dalla base imponibile non prevista dalla legislazione statale - Disposizione statale che consente alle Regioni di disporre interventi sull'IRAP solo dal 2013 - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di sistema tributario e contabile dello Stato, con riferimento agli anni 2011 e 2012 - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione Umbria 30 marzo 2011, n. 4, art. 5.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e).

Imposte e tasse - Norme della Regione Umbria - Agevolazioni in materia di IRAP - Mancata inclusione, fra i beneficiari, di taluni soggetti - Ricorso del Governo - Sopravvenienza normativa estensiva dell'ambito soggettivo di applicazione della disposizione censurata - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Umbria 30 marzo 2011, n. 4, art. 5, comma 1.
- Costituzione, art. 117, primo comma; TFUE, art. 107.

Sanità pubblica - Norme della Regione Umbria - Concorsi per il reclutamento di personale dirigente sanitario - Riserva del cinquanta per cento dei posti ai dipendenti delle aziende sanitarie locali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di uguaglianza nonché della competenza legislativa statale in materia di tutela della salute e di ordinamento delle professioni - Abrogazione della norma sulla riserva contemporaneamente all'entrata in vigore della norma censurata - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Umbria 30 marzo 2011, n. 4, art. 30.
- Costituzione, artt. 3 e 117, terzo comma.

Pag. 30

N. 51. Sentenza 5 - 9 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Molise - Stabilizzazione di personale impegnato in lavori socialmente utili, non selezionato in base a criteri di tipo concorsuale - Violazione del principio dell'assunzione tramite pubblico concorso - Incidenza sulla regolamentazione del rapporto di lavoro, espressione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Molise 24 marzo 2011, n. 6, art. 11, comma 1.
- Costituzione, artt. 97 e 117, secondo comma, lett. l).

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Destinazione di risorse finanziarie al fine di promuovere la stabilizzazione dei lavoratori con contratto LSU in servizio presso le sopresse Comunità montane - Inosservanza dei limiti qualitativi e quantitativi stabiliti dalla legislazione statale per il riassorbimento di lavoratori precari, costituenti principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Molise 24 marzo 2011, n. 6, art. 11, comma 10.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 1º luglio 2009, n. 78 (convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102) art. 17, comma 10.

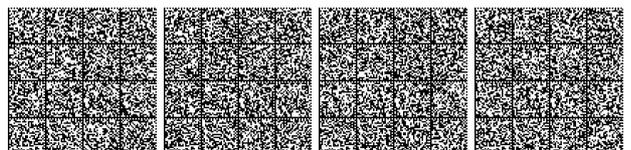
Pag. 35

N. 52. Sentenza 5 - 9 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Appalti pubblici - Norme della Regione Marche - Procedure di aggiudicazione di lavori od opere pubblici di interesse regionale - Criteri di premialità connessi alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro - Sopravvenienza normativa incidente sulle norme censurate - Possibilità che le norme siano state applicate *medio tempore* - Necessità di procedere allo scrutinio nel merito ed esclusione che possa dichiararsi la cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Marche 4 aprile 2011, n. 4, art. 2, commi 4 e 5, nel testo vigente prima delle modifiche apportate dall'art. 22 della legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed l).



Appalti pubblici - Norme della Regione Marche - Procedure di aggiudicazione di lavori od opere pubblici di interesse regionale - Elementi di valutazione connessi alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro - Considerazione quali criteri di ammissibilità delle offerte anziché quali criteri di valutazione delle offerte medesime - Contrasto con la disciplina statale in tema di qualificazione e selezione dei concorrenti, espressione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale, nel testo vigente prima dello *ius superveniens* - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

- Legge della Regione Marche 4 aprile 2011, n. 4, art. 2, commi 4 e 5, nel testo vigente prima delle modifiche apportate dall'art. 22 della legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (art. 117, secondo comma, lett. l).

Appalti pubblici - Norme della Regione Marche - Procedure di aggiudicazione di lavori od opere pubblici di interesse regionale - Elementi di valutazione connessi alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro - Considerazione quali criteri di ammissibilità delle offerte anziché quali criteri di valutazione delle offerte medesime - Contrasto con la disciplina statale in tema di qualificazione e selezione dei concorrenti, espressione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza - *Ius superveniens* sostanzialmente coincidente con la formulazione della disposizione impugnata - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

- Legge della Regione Marche 4 aprile 2011, n. 4, art. 2, comma 4, nel testo sostituito dall'art. 22 della legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (art. 117, secondo comma, lett. l).

Pag. 39

N. 53. Sentenza 5 - 9 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Piemonte - Strutture di vertice dell'organizzazione regionale - Incarichi temporanei a soggetti esterni all'amministrazione - Collaborazione fiduciaria di ausilio al Presidente del Consiglio regionale - Mancata previsione di criteri di selezione, alternativi a quelli statali, che garantiscano professionalità e competenza, nonché difetto di precisi limiti temporali - Violazione dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione e di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili.

- Legge della Regione Piemonte 29 aprile 2011, n. 7, art. 5.
- Costituzione, artt. 3 e 97 (117, secondo comma, lett. l).

Pag. 42

N. 54. Sentenza 5 - 9 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

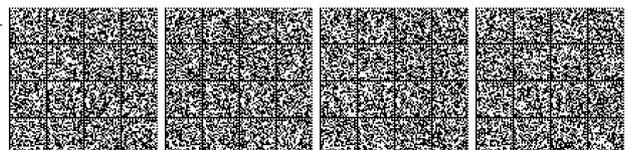
Energia - Norme della Regione Molise - Impianti per la produzione di energia elettrica da fonte nucleare e depositi di materiali e rifiuti radioattivi - Divieto di installazione nella Regione in assenza di intesa con lo Stato - Censura dell'intera disposizione - Argomentazioni svolte solo in relazione alla parte normativa afferente ai depositi dei materiali e rifiuti radioattivi - Conseguente delimitazione dell'oggetto dell'impugnativa.

- Legge della Regione Molise 21 aprile 2011, n. 7, art. 1, comma 3.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lett. s), e 120, primo comma.

Energia - Norme della Regione Molise - Depositi di materiali e rifiuti radioattivi - Divieto di installazione sul proprio territorio di depositi di materiali e rifiuti radioattivi - Invasione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Irrilevanza della previsione di intesa effettuata dal legislatore regionale cui non spetta la competenza - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento della ulteriore censura.

- Legge della Regione Molise 21 aprile 2011, n. 7, art. 1, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s) (art. 120, primo comma).

Pag. 46



N. 55. Sentenza 5 - 9 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Lazio - Regime dell'autorizzazione e dell'accreditamento delle strutture sanitarie e sociosanitarie - Abrogazione della verifica triennale della sperimentazione gestionale stabilita con il protocollo d'intesa stipulato tra la Regione e l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata - Ricorso del Governo - Successiva abrogazione di parte delle disposizioni impugnate e modifica delle restanti - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Lazio 22 aprile 2011, n. 6, artt. 1, commi 4, 5, 6, 7, 8, 9, e 13, e 6, comma 5.
- Costituzione, art. 117, commi secondo lett. *m*) e terzo.

Pag. 50

N. 56. Ordinanza 5 - 9 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti - Devoluzione alla competenza funzionale inderogabile del T.A.R. Lazio con sede a Roma - Denunciata irragionevolezza, lesione del diritto di azione e di difesa in giudizio, violazione del principio del giudice naturale, eccesso di delega, violazione dei principi del giusto processo - *Ius superveniens* modificativo di alcune disposizioni del codice del processo amministrativo nel senso auspicato dal rimettente - Necessità che il giudice *a quo* rivaluti la persistente rilevanza delle questioni - Restituzione degli atti.

- D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, artt. 135, comma 1, lett. *e*), 16, comma 1, 15, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 76, 111 e 125.

Pag. 56

N. 57. Ordinanza 5 - 9 marzo 2012

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di un senatore per il reato di vilipendio commesso contro il Presidente della Repubblica - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dal Tribunale ordinario di Roma, quinta sezione penale - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Deliberazione del Senato della Repubblica 19 febbraio 2009, doc. IV-*quater*, n. 1
- Costituzione, art. 68, primo comma.

Pag. 65

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 20. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 febbraio 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Commercio - Norme della Regione Toscana - Disposizioni sul commercio in aree pubbliche - Inapplicabilità, per motivi imperativi di interesse generale, dell'art. 16 del decreto legislativo n. 59 del 2010 (riguardante la procedura di selezione tra i candidati al rilascio di autorizzazioni disponibili in numero limitato per una determinata attività di servizi) - Ricorso del Governo - Denunciata legiferazione nella materia "tutela della concorrenza" riservata alla potestà esclusiva dello Stato - Contrasto con i principi di imparzialità, trasparenza e parità di trattamento tutelati dalla direttiva europea relativa ai servizi nel mercato interno - Inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

- Legge della Regione Toscana 28 novembre 2011, n. 63, art. 6, aggiuntivo dell'art. 29-*bis* alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. *e*); direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006.

Pag. 69



n. 21. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 febbraio 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Sardegna - Modifiche alla legge regionale n. 4/2009, recante disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio - Interventi di adeguamento e ampliamento del patrimonio edilizio esistente, di ampliamento per le costruzioni in zona agricola, di ampliamento degli immobili a finalità turistico-ricettiva, di demolizione e costruzione e sul patrimonio edilizio pubblico - Modifiche alle condizioni di ammissibilità degli interventi - Prevista realizzazione in deroga alle previsioni dei regolamenti edilizi e degli strumenti urbanistici comunali vigenti e in deroga alle vigenti disposizioni normative regionali - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la norma di grande riforma economico-sociale di cui all'art. 5 del decreto-legge n. 70 del 2011 che ha posto i principi fondamentali sui c.d. piani casa - Lesione dei principi di tutela dei beni paesaggistici contenuti nel Codice dei beni culturali e del paesaggio - Contrasto con i principi dell'ordinamento civile, non imponendo la norma impugnata il rispetto del decreto ministeriale n. 1444 del 1968 in materia di distanze e altezze degli edifici - Violazione della normativa comunitaria e della competenza legislativa esclusiva nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, per la mancata previsione della salvezza delle misure di controllo dell'urbanizzazione di cui al decreto legislativo n. 334/1999, recante attuazione della direttiva 96/82/CE (c.d. direttiva Seveso).

- Legge della Regione Sardegna 21 novembre 2011, n. 21, art. 7, comma 1, lett. f).
- Costituzione, artt. 9, 117, primo comma (in relazione alla direttiva 96/82/CE del 9 dicembre 1996), e comma secondo, lett. l) e s).

Paesaggio - Norme della Regione Sardegna - Modifiche alla legge regionale n. 28/1998, in materia di tutela paesistica - Semplificazione delle procedure di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità - Prevista possibilità per la Giunta regionale di individuare ulteriori forme di semplificazione, in conformità ai principi contenuti del d.P.R. n. 139/2010 - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la disciplina statale sull'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio - Violazione della competenza legislativa esclusiva nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

- Legge della Regione Sardegna 21 novembre 2011, n. 21, art. 18.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s).

Paesaggio - Norme della Regione Sardegna - Modifiche alla legge regionale n. 22/1984, recante norme per la classificazione delle aziende ricettive - Ricorso del Governo - Denunciato ampliamento dell'ambito degli interventi qualificati come paesaggisticamente irrilevanti rispetto alla previsione di cui all'art. 149 del Codice dei beni culturali e del paesaggio - Contrasto con la disciplina statale sull'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio - Violazione della competenza legislativa esclusiva nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

- Legge della Regione Sardegna 21 novembre 2011, n. 21, art. 20.
- Costituzione, artt. 9 e 117, comma secondo, lett. s).

Paesaggio - Norme della Regione Sardegna - Modifiche alla legge regionale n. 19/2011, recante provvidenze per lo sviluppo del turismo golfistico - Previsione che la Giunta regionale attivi la procedura di cui all'art. 11 della legge regionale n. 4/2009, proponendo gli adeguamenti al Piano paesaggistico regionale per consentire la realizzazione di nuove strutture residenziali e ricettive connesse ai campi da golf anche in ambito costiero sino alla distanza di 1000 metri dalla linea di battigia, 500 metri per le isole minori - Ricorso del Governo - Denunciata mancata previsione, in sede di pianificazione paesaggistica, della partecipazione dell'Amministrazione statale - Inosservanza del principio della pianificazione congiunta di cui agli artt. 135 e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio - Lesione della competenza legislativa statale nella disciplina delle forme di intesa e di coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

- Legge della Regione Sardegna 21 novembre 2011, n. 21, art. 23, commi 6 e 7.
- Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. s), e 118, comma terzo; Statuto della Regione Sardegna, art. 3.



N. 22. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 febbraio 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Paesaggio (tutela del) - Norme della Regione Abruzzo - Nuova disciplina del Parco regionale Sirente Velino - Previsione che il Piano del Parco ha valore di Piano paesistico e di Piano urbanistico e sostituisce i piani paesistici, territoriali e urbanistici di qualsiasi livello - Previsione, altresì, che per gli aspetti specifici in esso normati il Piano è sovraordinato agli stessi strumenti urbanistici comunali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza statale in materia di tutela del paesaggio e dell'ambiente - Lamentato contrasto con la normativa statale in materia.

- Legge della Regione Abruzzo 2 dicembre 2011, n. 42, art. 5, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. s), e terzo.

Paesaggio (tutela del) - Norme della Regione Abruzzo - Nuova disciplina del Parco regionale Sirente Velino - Previsione che all'interno del Parco, in attesa dell'approvazione del Piano per il Parco, sono consentiti gli interventi previsti dai Piani paesistici - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza statale in materia di tutela del paesaggio e dell'ambiente - Lamentato contrasto con la normativa statale in materia.

- Legge della Regione Abruzzo 2 dicembre 2011, n. 42, art. 9, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. s), e terzo.....

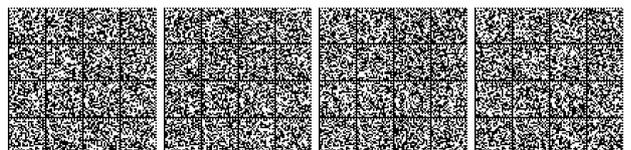
Pag. 78

N. 23. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 febbraio 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Opere pubbliche - Norme della Regione Abruzzo - Comitato regionale tecnico amministrativo-Sezione lavori pubblici - Norme per l'organizzazione e il funzionamento - Previsione che il Comitato regionale eserciti le funzioni demandate dall'attuale legislazione statale al Comitato tecnico amministrativo presso il Provveditorato regionale alle Opere pubbliche e al Consiglio superiore dei lavori pubblici per le opere pubbliche di interesse regionale ivi comprese le opere di bonifica e di sistemazione idraulico-forestale - Attribuzione al Comitato regionale del compito di esprimere pareri obbligatori ma non vincolanti in merito a progetti esecutivi da realizzare, anche con finanziamenti statali, di opere e lavori pubblici il cui importo di lavori a base di gara è uguale o superiore a un milione di euro, nonché su altri progetti di opere pubbliche per i quali sia previsto il preventivo parere di organi competenti in materia di lavori pubblici - Ricorso del Governo - Denunciata sovrapposizione delle attribuzioni del Comitato regionale con quelle conferite dalla legislazione statale al Consiglio superiore dei lavori pubblici - sottrazione alla competenza del Consiglio superiore dei lavori pubblici della funzione consultiva obbligatoria - Contrasto con il complesso delle disposizioni statali che affermano l'obbligatorietà del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici sui progetti definitivi di lavori di competenza statale, o comunque finanziati per almeno il 50 per cento dallo Stato, di importo superiore a 25 milioni di euro - Denunciata parimenti sovrapposizione delle competenze del Comitato regionale rispetto a quelle previste dalla legge statale per il Comitato tecnico amministrativo presso il Provveditorato interregionale alle opere pubbliche - Violazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente del governo del territorio, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, alle quali possono ricondursi i lavori e le opere pubbliche.

- Legge della Regione Abruzzo 2 dicembre 2011, n. 40, artt. 2, comma 2, e 3, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Pag. 80



- N. 24. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 febbraio 2012 (della Regione Lombardia).

Enti locali - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Modificazione, a tal fine, dell'assetto delle funzioni e degli organi di governo dell'ente Provincia - Limitazione delle funzioni provinciali a quelle di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale - Trasferimento con legge statale o regionale ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, delle altre funzioni provinciali, ovvero acquisizione delle stesse da parte delle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Previsto intervento sostitutivo dello Stato in caso di mancata riallocazione delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012 - Obbligo dello Stato e delle Regioni di trasferire le risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite - Soppressione della Giunta provinciale - Riduzione dei componenti del Consiglio provinciale ad un massimo di dieci - Previsione che gli stessi non siano eletti direttamente, bensì dagli organi elettivi dei Comuni del territorio provinciale, e che il Presidente della Provincia sia eletto dal Consiglio tra i suoi membri - Rinvio a successiva legge statale della determinazione delle modalità di elezione - "Commissariamento" fino al 31 marzo 2013 degli organi provinciali in scadenza entro il 31 dicembre 2012 - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata lesione della sfera di attribuzioni delle Province nonché delle competenze regionali - Alterazione mediante decreto-legge del sistema delle autonomie locali risultante dal novellato Titolo V della Costituzione - Irragionevolezza, arbitrarietà, incongruità, non pertinenza dell'intervento legislativo - Difetto di proporzionalità e adeguatezza delle disposizioni censurate rispetto al dichiarato fine di riduzione dei costi del sistema - Violazione del principio di ragionevolezza - Violazione del principio autonomistico e del carattere democratico dell'ente territoriale - Lesione dell'autonomia statutaria, organizzativa e finanziaria costituzionalmente garantita alle Province - Contrasto con la riserva alle Province di funzioni proprie e con la potestà regolamentare provinciale in ordine alla organizzazione e allo svolgimento delle funzioni stesse - Violazione della potestà regionale di allocare funzioni amministrative e risorse finanziarie nelle materie di propria pertinenza - Assenza dei presupposti costituzionalmente previsti per l'esercizio di potere statale sostitutivo - Violazione del principio di leale collaborazione - Inosservanza della procedura di revisione costituzionale richiesta dalla trasformazione delle Province - Violazione diretta del divieto di modificare la Costituzione con legge ordinaria.

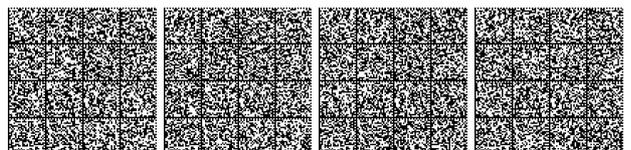
- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20.
- Costituzione, artt. 3, 5, 114, 117, 118, 119, 120, comma secondo, e 138.....

Pag. 83

- N. 29. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania - sez. staccata di Salerno del 7 settembre 2011.

Ambiente - Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania - Attribuzione, ai Presidenti delle Province della Regione Campania, dal 1° gennaio 2010 sino al 30 settembre 2010, in deroga agli artt. 42, 48 e 50 del T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al d.lgs. n. 267/2000, delle funzioni e dei compiti spettanti agli organi provinciali in materia di programmazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da organizzarsi prioritariamente per ambiti territoriali nel contesto provinciale e per distinti segmenti delle fasi del ciclo di gestione dei rifiuti - Violazione di norme internazionali - Lesione della sfera di competenza regionale - Lesione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed autonomia - Lesione della sfera di competenza statale in materia di ambiente - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Violazione dei principi di tutela della concorrenza e di libertà di stabilimento.

- Decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2010, n. 26, art. 11, comma 1.
- Costituzione, artt. 11, 114, commi primo e secondo, 117, commi primo e secondo, e 118, commi primo e secondo.



Ambiente - Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania - Previsione che le amministrazioni provinciali, anche per il tramite delle relative società partecipate, subentrano nei contratti in corso con soggetti privati che svolgano attività di raccolta, trasporto, trattamento, smaltimento e recupero di rifiuti - Previsione, in alternativa, della possibilità per le amministrazioni provinciali di affidare il servizio in via di somma urgenza, nonché di prorogare i contratti in cui sono subentrate per una sola volta e per un periodo non superiore ad un anno con un abbattimento del tre per cento del corrispettivo negoziale inizialmente previsto - Violazione di norme internazionali - Lesione della sfera di competenza regionale - Lesione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed autonomia - Lesione della sfera di competenza statale in materia di ambiente - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Violazione dei principi di tutela della concorrenza e di libertà di stabilimento.

- Decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2010, n. 26, art. 11, comma 2.
- Costituzione, artt. 11, 114, commi primo e secondo, 117, commi primo e secondo, e 118, commi primo e secondo.

Ambiente - Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania - Previsione che le amministrazioni provinciali anche per il tramite delle relative società partecipate subentrano nei contratti in corso con soggetti privati che svolgano attività di raccolta, trasporto, trattamento, smaltimento e recupero di rifiuti - Previsione che i costi dell'intero ciclo di gestione dei rifiuti di competenza delle amministrazioni territoriali, trovano integrale copertura economica nell'imposizione dei relativi oneri a carico dell'utenza - Previsione che, per fronteggiare i relativi oneri finanziari, le società provinciali di cui alla legge della Regione Campania n. 4 del 2007, agiscono sul territorio quali soggetti preposti all'accertamento ed alla riscossione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU) e della tariffa integrata ambientale (TIA) - Previsione, altresì, che dette Società attivano adeguate azioni di recupero degli importi evasi e che i comuni della Regione Campania trasmettano alle Province, per l'eventuale inoltro alle società provinciali nel termine di trenta giorni dall'entrata in vigore della normativa censurata: gli archivi afferenti alla TARSU ed alla TIA; i dati afferenti alla raccolta dei rifiuti nel territorio comunale; la banca dati aggiornata al 31 dicembre 2008 dell'anagrafe della popolazione con le informazioni sulla residenza e sulla composizione del nucleo familiare, comunicando periodicamente gli aggiornamenti dei dati relativi - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Lesione della sfera di competenza statale in materia di ambiente - Violazione dei principi di tutela della concorrenza e di libertà di stabilimento.

- Decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2010, n. 26, art. 11, comma 3.
- Costituzione, artt. 11, 114, commi primo e secondo, 117, commi primo e secondo, e 118, commi primo e secondo.....

N. 30. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania - sez. staccata di Salerno del 7 settembre 2011.

Ambiente - Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania - Attribuzione, ai Presidenti delle Province della Regione Campania, dal 1° gennaio 2010 sino al 30 settembre 2010, in deroga agli artt. 42, 48 e 50 del T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al d.lgs. n. 267/2000, delle funzioni e dei compiti spettanti agli organi provinciali in materia di programmazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da organizzarsi prioritariamente per ambiti territoriali nel contesto provinciale e per distinti segmenti delle fasi del ciclo di gestione dei rifiuti - Violazione di norme internazionali - Lesione della



sfera di competenza regionale - Lesione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed autonomia - Lesione della sfera di competenza statale in materia di ambiente - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Violazione dei principi di tutela della concorrenza e di libertà di stabilimento.

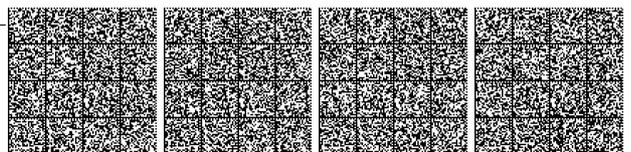
- Decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2010, n. 26, art. 11, comma 1.
- Costituzione, artt. 11, 114, commi primo e secondo, 117, commi primo e secondo, e 118, commi primo e secondo.

Ambiente - Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania - Previsione che le amministrazioni provinciali, anche per il tramite delle relative società partecipate, subentrano nei contratti in corso con soggetti privati che svolgano attività di raccolta, trasporto, trattamento, smaltimento e recupero di rifiuti - Previsione, in alternativa, della possibilità per le amministrazioni provinciali di affidare il servizio in via di somma urgenza, nonché di prorogare i contratti in cui sono subentrate per una sola volta e per un periodo non superiore ad un anno con un abbattimento del tre per cento del corrispettivo negoziale inizialmente previsto - Violazione di norme internazionali - Lesione della sfera di competenza regionale - Lesione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed autonomia - Lesione della sfera di competenza statale in materia di ambiente - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Violazione dei principi di tutela della concorrenza e di libertà di stabilimento.

- Decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2010, n. 26, art. 11, comma 2.
- Costituzione, artt. 11, 114, commi primo e secondo, 117, commi primo e secondo, e 118, commi primo e secondo.

Ambiente - Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania - Previsione che le amministrazioni provinciali anche per il tramite delle relative società partecipate subentrano nei contratti in corso con soggetti privati che svolgano attività di raccolta, trasporto, trattamento, smaltimento e recupero di rifiuti - Previsione che i costi dell'intero ciclo di gestione dei rifiuti di competenza delle amministrazioni territoriali, trovano integrale copertura economica nell'imposizione dei relativi oneri a carico dell'utenza - Previsione che, per fronteggiare i relativi oneri finanziari, le società provinciali di cui alla legge della Regione Campania n. 4 del 2007, agiscono sul territorio quali soggetti preposti all'accertamento ed alla riscossione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU) e della tariffa integrata ambientale (TIA) - Previsione, altresì, che dette Società attivano adeguate azioni di recupero degli importi evasi e che i comuni della Regione Campania trasmettano alle Province, per l'eventuale inoltro alle società provinciali nel termine di trenta giorni dall'entrata in vigore della normativa censurata: gli archivi afferenti alla TARSU ed alla TIA; i dati afferenti alla raccolta dei rifiuti nel territorio comunale; la banca dati aggiornata al 31 dicembre 2008 dell'anagrafe della popolazione con le informazioni sulla residenza e sulla composizione del nucleo familiare, comunicando periodicamente gli aggiornamenti dei dati relativi - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Lesione della sfera di competenza statale in materia di ambiente - Violazione dei principi di tutela della concorrenza e di libertà di stabilimento.

- Decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2010, n. 26, art. 11, comma 3.
- Costituzione, artt. 11, 114, commi primo e secondo, 117, commi primo e secondo, e 118, commi primo e secondo.....



N. 31. Ordinanza del Tribunale di Trento del 15 novembre 2011.

Istruzione pubblica - Copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultano effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre, mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo - Conseguente successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato per il perseguimento da parte dell'Amministrazione datore di lavoro di uno scopo (il contenimento della spesa pubblica) non riconducibile ad una "finalità di politica sociale di uno Stato membro" secondo l'accezione desumibile dalla giurisprudenza della Corte di giustizia - Violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario.

- Legge 3 maggio 1999, n. 124, art. 4, comma 1; legge della provincia di Trento 7 agosto 2006, n. 5, art. 93, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma, in relazione alla direttiva 1999/70/CE del 28 giugno 1999.

Pag. 116

N. 32. Ordinanza del Tribunale di Trento del 15 novembre 2011.

Istruzione pubblica - Copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultano effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre, mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo - Conseguente successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato per il perseguimento da parte dell'Amministrazione datore di lavoro di uno scopo (il contenimento della spesa pubblica) non riconducibile ad una "finalità di politica sociale di uno Stato membro" secondo l'accezione desumibile dalla giurisprudenza della Corte di giustizia - Violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario.

- Legge 3 maggio 1999, n. 124, art. 4, comma 1; legge della provincia di Trento 7 agosto 2006, n. 5, art. 93, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma, in relazione alla direttiva 1999/70/CE del 28 giugno 1999.

Pag. 126

N. 33. Ordinanza del Giudice di pace di Recco del 5 dicembre 2011.

Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Procedimento di mediazione per le controversie nelle materie elencate dall'art. 5 del decreto legislativo n. 28 del 2010 - Configurazione dell'espletamento di esso come condizione di procedibilità della domanda giudiziale - Dilatazione dei tempi del processo oltre la soglia di tollerabilità - Lesione del diritto di azione e di difesa - Compromissione della ragionevole durata del processo (tanto più in quanto la mediazione sia condizione di procedibilità di ogni singola domanda giudiziale proposta nel corso del processo).

- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 5.
- Costituzione, artt. 24 e 111.

Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Procedimento di mediazione per le controversie nelle materie elencate dall'art. 5 del decreto legislativo n. 28 del 2010 - Obbligo per le parti di pagare una somma non irrisoria di denaro ad un organismo che potrebbe avere natura privata - Introduzione di un onere economico per l'accesso alla tutela giurisdizionale diverso da quelli consentiti dalla giurisprudenza costituzionale - Disparità di trattamento fra soggetti abbienti e meno abbienti - Ingiustificato ostacolo all'esercizio del diritto di azione.

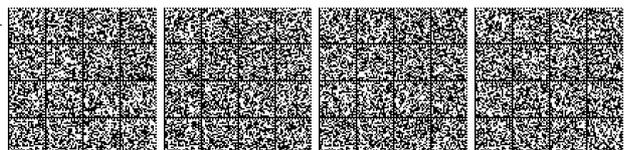
- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 5, in combinato disposto con l'art. 16 del decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, 18 ottobre 2010, n. 180.
- Costituzione, artt. 3 e 24.



In via subordinata:

Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Procedimento di mediazione per le controversie nelle materie elencate dall'art. 5 del decreto legislativo n. 28 del 2010 - Obbligatorietà anche rispetto al procedimento davanti al giudice di pace - Irragionevole trattamento identico di situazioni diverse, ostacolo all'esercizio dell'azione, dilatazione dei tempi processuali ed aumento esponenziale dei costi.

- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 5.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111. Pag. 137





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 41

Ordinanza 20 febbraio - 7 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure di contenimento della spesa per il personale della pubblica amministrazione - Riduzione percentuale dei trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, superiori a 90.000 e a 150.000 euro lordi annui - Norma di coordinamento finanziario - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Composizione consensuale del contenzioso - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte - Estinzione del giudizio.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 2.
- Costituzione, art. 117, terzo e quarto comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, numeri 1, 3 e 8, e 79, e Titolo VI; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure di contenimento della spesa per il personale della pubblica amministrazione - Riduzione percentuale dei trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, superiori a 90.000 e a 150.000 euro lordi annui - Norma di coordinamento finanziario - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Composizione consensuale del contenzioso - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte - Estinzione del giudizio.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 2.
- Costituzione, art. 117, terzo e quarto comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, numero 1, 79 e 80, e Titolo VI; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, art. 17.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 30 luglio 2010, n. 122, promossi dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e dalla Provincia autonoma di Trento, notificati il 28 settembre 2010, depositati in cancelleria il 6 ottobre 2010, ed iscritti ai nn. 104 e 105 del registro ricorsi 2010.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2011 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;



uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ricorsi notificati il 28 settembre 2010, depositati in cancelleria il 6 ottobre 2010, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol (reg. ric. n. 104 del 2010) e la Provincia autonoma di Trento (reg. ric. n. 105 del 2010) hanno promosso questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 30 luglio 2010, n. 122;

che, in particolare, la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol ha promosso, tra l'altro, questione di legittimità costituzionale del comma 2 dell'articolo 9 (Contenimento della spesa in materia di impiego pubblico), in riferimento all'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, agli artt. 4, numeri 1, 3 e 8, e 79 e al Titolo VI del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), nonché all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);

che, secondo la Regione ricorrente, il comma 2 dell'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010, il quale stabilisce che «In considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti dai rispettivi ordinamenti, delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3, dell'art. 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, superiori a 90.000 euro lordi annui sono ridotti del 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro», costituisca norma di coordinamento finanziario;

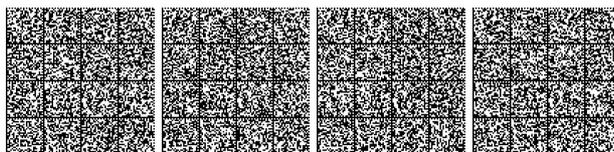
che, pertanto, tale disposizione, consentendo – ad avviso della ricorrente – l'applicazione diretta alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol di misure di contenimento della spesa pubblica si porrebbe in contrasto con l'art. 79 dello statuto di autonomia (in particolare, con i commi 3, secondo e terzo periodo, e 4, primo periodo), il quale sottrae il Trentino-Alto Adige/Südtirol al vincolo derivante dalle misure di coordinamento finanziario che valgono per le altre Regioni (ciò anche grazie al patto di stabilità interno concordato con il Ministero dell'economia), prevedendo che sia la stessa Regione autonoma a contribuire al contenimento della spesa pubblica mediante appositi accordi stipulati con lo Stato;

che, in via subordinata, la ricorrente Regione ritiene la disposizione in oggetto lesiva anche delle competenze regionali di cui all'art. 4, numeri 1, («ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto»), 3 («ordinamento degli enti locali») e 8 («ordinamento delle camere di commercio») dello statuto, e dell'intero Titolo VI (cioè l'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione), in quanto la disposizione censurata impone limiti a minute voci di spesa e fissa specifiche modalità di contenimento delle stesse;

che, prosegue la difesa regionale, il comma 2 dell'art. 9 si porrebbe, altresì, in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., eccedendo dai limiti della competenza legislativa statale di principio nella materia del coordinamento della finanza pubblica;

che, inoltre, la norma in questione violerebbe l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, in quanto sarebbe direttamente applicabile in materie invece di competenza regionale primaria ai sensi dell'art. 4, numero 1 («ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto»), numero 3 («ordinamento degli enti locali») e numero 8 («ordinamento delle camere di commercio»), dello statuto speciale, e sarebbe in contrasto con il Titolo VI dello stesso statuto speciale che tutela l'autonomia finanziaria della Regione;

che, secondo la ricorrente, ove invece si volesse applicare l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sussisterebbe lesione dell'art. 117, terzo comma (che prevede la competenza concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica»), e dell'art. 117, quarto comma, Cost. (che riserva alla competenza residuale regionale la materia dell'«organizzazione regionale»);



che la Provincia autonoma di Trento ha impugnato anch'essa il comma 2 dell'art. 9 per i medesimi motivi di censura proposti dalla Regione autonoma ricorrente, deducendo, in aggiunta, che il comma impugnato violerebbe anche gli artt. 8, numero 1, 79 e 80 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, poiché la disposizione censurata sarebbe norma direttamente applicativa in materie di competenza provinciale, quali l'«ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» (art. 8, numero 1, dello statuto speciale) e la «finanza locale» (art. 80 dello statuto speciale, attuato dall'art. 17 del d.lgs. n. 268 del 1992);

che, con distinti atti depositati nella cancelleria di questa Corte il 4 novembre 2010, si è costituito in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate con conseguente rigetto dei ricorsi;

che, preliminarmente, la difesa dello Stato eccepisce la tardività dei ricorsi proposti contro norme già contenute nel decreto-legge n. 78 del 2010, non modificate in sede di conversione e, quindi, in ipotesi immediatamente lesive;

che, nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che il predetto decreto-legge è stato adottato nel pieno di una grave crisi economica internazionale, al fine di assicurare la stabilità finanziaria del Paese nella sua interezza e le disposizioni in esso contenute, pertanto, devono essere esaminate nel loro complesso, poiché ognuna sorregge le altre al fine di raggiungere le finalità di stabilizzazione e di rilancio economico, trovando esse fondamento nei principi fondamentali della Carta costituzionale;

che l'Avvocatura generale dello Stato sostiene, altresì, come erroneamente la Regione e la Provincia autonoma ricorrenti abbiano affermato che, per esse, l'unico modo per concorrere alla tutela del patto di stabilità sarebbe la stipulazione dell'accordo previsto dall'art. 79, comma 3, dello statuto speciale, disposizione che invece si riferisce alle misure amministrative da adottare per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, non a quelle legislative, regolate dal successivo comma 4 dello stesso art. 79;

che, altresì, la modifica dell'art. 79 del d.P.R. n. 670 del 1972 introdotta dalla legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), afferisce principalmente all'attuazione del federalismo fiscale, sulla base di quanto stabilito dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), concernente il concorso degli enti ad autonomia speciale al perseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà, mentre le misure di contenimento della spesa pubblica previste dal decreto-legge n. 78 del 2010 sono rivolte a fronteggiare la contingente situazione di crisi economico-finanziaria e l'esclusione della loro applicabilità agli enti ad autonomia speciale pregiudicherebbe il conseguimento degli obiettivi del predetto decreto-legge;

che, per il Presidente del Consiglio dei ministri, il comma 2 – così come le disposizioni contenute nell'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010 – concerne la spesa per il personale delle pubbliche amministrazioni, vale a dire uno degli aggregati di spesa più consistenti e di rilevanza strategica ai fini dell'attuazione del piano di stabilità interno, con conseguente sottrazione di tali disposizioni ad ogni censura di interesse regionale, anche perché si tratta di norme non permanenti, ma transitorie;

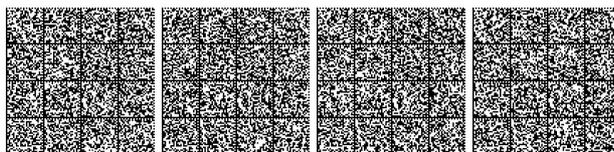
che l'Avvocatura generale dello Stato conclude che sia la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol sia la Provincia autonoma di Trento non potrebbero non essere soggette alla disposizione in questione, in quanto – come precedentemente sottolineato – essa riguarda il pubblico impiego, riconducibile alla materia «ordinamento civile», riservata alla competenza esclusiva statale, necessariamente uniforme su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 151 del 2010), al fine di non ingenerare una disparità di trattamento tra soggetti appartenenti al pubblico impiego, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.;

che, in prossimità dell'udienza del 7 giugno 2011, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Provincia autonoma di Trento hanno depositato istanza di rinvio a nuovo ruolo, comunicando l'esistenza di contatti con la Presidenza del Consiglio dei ministri al fine di verificare la possibilità di una composizione consensuale del contenzioso;

che alle suddette istanze ha aderito l'Avvocatura generale dello Stato;

che, in data 9 novembre 2011, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Provincia autonoma di Trento hanno depositato atto di rinuncia al ricorso, in relazione alle questioni prospettate nei confronti dell'art. 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha dichiarato di accettare l'avvenuta rinuncia.



Considerato che la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol (reg. ric. n. 104 del 2010) e la Provincia autonoma di Trento (reg. ric. n. 105 del 2010) hanno promosso questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 30 luglio 2010, n. 122, tra le quali quella relativa al comma 2 dell'articolo 9 del decreto-legge n. 78 del 2010;

che, in ragione della comunanza di materia, i giudizi promossi con i ricorsi de quibus devono essere riuniti per essere decisi con unica pronuncia, la quale avrà ad oggetto esclusivamente la questione di legittimità costituzionale della disposizione legislativa sopra indicata, essendo riservata ad altre decisioni la valutazione delle restanti questioni sollevate coi medesimi ricorsi dalle sopraindicate Regione e Provincia autonoma *in parte qua*;

che entrambe le ricorrenti, con atti depositati nella cancelleria di questa Corte il 9 novembre 2011, hanno dichiarato di rinunciare ai ricorsi proposti;

che, con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 22 novembre 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha dichiarato di accettare l'avvenuta rinuncia in relazione ai ricorsi nn. 104 e 105 del 2010;

che, ai sensi dell'art. 25 delle norme integrative per i giudizi dinanzi a questa Corte, la rinuncia al ricorso, seguita dalla accettazione della controparte, comporta l'estinzione del processo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara estinto il giudizio di legittimità costituzionale del comma 2 dell'articolo 9, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 30 luglio 2010, n. 122, promosso – in riferimento all'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, agli artt. 4, numeri 1, 3 e 8, e 79, e al Titolo VI del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), nonché all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol con il ricorso n. 104 del 2010, indicato in epigrafe;*

2) *dichiara estinto il giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 30 luglio 2010, n. 122, promosso – in riferimento all'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, agli artt. 8, numero 1, 79 e 80 e al Titolo VI del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, e all'art. 17 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale) – dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso n. 105 del 2010, indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2012.

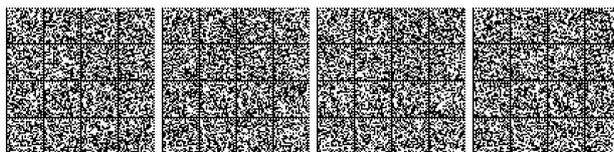
Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: NAPOLITANO

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 7 marzo 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI



n. 42

Ordinanza 20 febbraio - 7 marzo 2012

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Parchi - Ente Parco Nazionale dell'Alta Murgia - Commissario Straordinario - Decreti ministeriali di rinnovo dell'incarico commissariale - Omissione dell'intesa finalizzata alla nomina del Presidente dell'Ente Parco - Ricorsi della Regione Puglia - Raggiungimento della formale intesa - Rinunce ai ricorsi, accettate dalla parte costituita - Estinzione dei processi.

- Decreti del ministro dell'ambiente 9 maggio 2011, prot. n. GAB-DEC-2011-0000073 e 10 agosto 2011, prot. n. GAB-DEC-2011-0000128.
- Costituzione, artt. 5, 97, 117, commi terzo e quarto, 118.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti sorti a seguito dei decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 9 maggio 2011, prot. n. GAB-DEC-2011-0000073 e 10 agosto 2011, prot. n. GAB-DEC-2011-0000128, promossi dalla Regione Puglia con ricorsi notificati il 26 luglio 2011 ed il 14 ottobre 2011, depositati in cancelleria l'8 agosto 2011 ed il 31 ottobre 2011 ed iscritti ai numeri 5 e 12 del registro conflitti tra enti 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 24 gennaio 2012 il Presidente Alfonso Quaranta, d'intesa con il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto che, con ricorso depositato l'8 agosto 2011 (Reg. ric. n. 5 del 2011), la Regione Puglia ha proposto – in riferimento agli articoli 5, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione – conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e, «per quanto possa occorrere», contro il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, a proposito del decreto (prot. GAB-DEC-2011-0000073 del 9 maggio 2011) con il quale è stato disposto che «il dott. Massimo Avancini, funzionario della Direzione generale per la Protezione della Natura e del Mare del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, è confermato Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'Alta Murgia per la durata di tre mesi a decorrere dalla data dell'11 maggio 2011 e comunque non oltre la nomina del Presidente»;

che, secondo la Regione ricorrente, il decreto impugnato sarebbe stato adottato in considerazione della intervenuta scadenza dell'efficacia di un precedente analogo decreto, n. 62 dell'11 febbraio 2011, con il quale il dott. Massimo Avancini era stato nominato Commissario straordinario del predetto Ente Parco, in sostituzione del dott. Girolamo Pugliese, che aveva ricoperto la carica di Presidente fino al 23 luglio 2010 e quella di Commissario straordinario fino al 10 febbraio 2011;

che entrambi i richiamati decreti sarebbero stati adottati in violazione della previsione dettata dall'art. 9, comma 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge-quadro sulle aree protette), in quanto sia la nomina che la conferma del Commissario straordinario non sarebbero state precedute dalla prescritta intesa – tra Ministro e Presidente della Regione –, malgrado le reiterate sollecitazioni rivolte dalla Regione;



che, a proposito dell'interesse della Regione a promuovere conflitto malgrado l'approssimarsi della scadenza dell'incarico conferito al Commissario, la ricorrente rammenta la giurisprudenza di questa Corte in tema di interesse all'accertamento del riparto costituzionale delle competenze fra enti, onde prevenire la reiterazione della condotta censurata;

che, quanto alla lesione delle competenze regionali, la ricorrente ugualmente rammenta la giurisprudenza di questa Corte intervenuta su casi analoghi, ove si è sottolineata la necessità di dar vita concretamente alla intesa, anche dopo la nomina di un commissario straordinario, trattandosi di epilogo interinale che non impedisce l'ordinario procedimento di nomina;

che il presidente dell'Ente Parco nazionale dell'Alta Murgia, istituito con decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 2004 (Istituzione del Parco nazionale dell'Alta Murgia), avrebbe il compito di disciplinare, fra l'altro, la tipologia ed il cambio di destinazione d'uso dei manufatti, le infrastrutture necessarie alle attività produttive, la gestione delle risorse naturali, le attività artigianali, commerciali e agro-silvo-pastorali, nonché gli interventi di sviluppo economico e sociale del territorio, con particolare riferimento al turismo ed alla valorizzazione delle risorse, e delle tradizioni storiche e culturali;

che l'asserita lesione delle competenze regionali riguarderebbe quelle delineate dall'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente alla potestà legislativa concorrente nelle materie del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali e ambientali; dall'art. 117, quarto comma, Cost., relativamente alla potestà legislativa residuale nelle materie dell'agricoltura, del turismo, della caccia e della pesca; dall'art. 118 Cost., relativamente alla ripartizione delle funzioni amministrative nonché dei principi di riserva di legge, buon andamento ed imparzialità dei pubblici uffici di cui all'art. 97 Cost., e del principio di leale collaborazione ricavabile dall'art. 5 Cost. (come conseguenza dei principi di unità ed autonomia in esso sanciti) in relazione all'art. 9, comma 3, della predetta legge n. 394 del 1991;

che, dunque, senza contestare allo Stato il potere di nominare un Commissario straordinario al fine di superare la temporanea assenza degli organi di gestione ordinaria dell'ente, si afferma che tale potere sostitutivo avrebbe natura necessariamente sussidiaria rispetto alla necessità dell'impegno verso una scelta condivisa, che non faccia degradare l'attività di co-determinazione in una attività meramente consultiva;

che, a conclusione del ricorso, è avanzata istanza di sospensione, sul presupposto della sussistenza tanto del *fumus boni iuris* quanto del *periculum in mora*, attesa la «patente illegittimità della attività dell'attuale commissario».

che si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere che il ricorso venga dichiarato inammissibile e, in subordine, infondato;

che, in punto di ammissibilità, il provvedimento impugnato avrebbe efficacia limitata fino all'11 agosto 2011, sicché al momento della trattazione del ricorso risulterebbe cessata la materia del contendere;

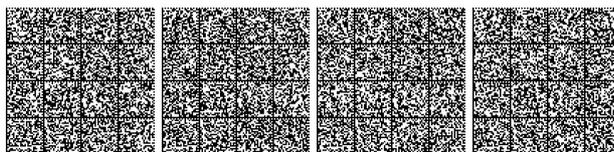
che, nel merito, il principio di leale collaborazione su cui si fonda l'intesa per la nomina del presidente dell'Ente Parco nazionale dell'Alta Murgia non escluderebbe, in linea di principio, meccanismi idonei a superare il mancato raggiungimento dell'accordo;

che detta circostanza si sarebbe, nella specie, realizzata, considerato che sin dal mese di novembre 2010 si era trovata temporanea soluzione alla scadenza del mandato del Presidente con la nomina dello stesso a Commissario straordinario (organo non previsto da alcuna disposizione legislativa, ma indispensabile per garantire la continuità dell'azione amministrativa anche sotto il profilo delle responsabilità), attraverso un provvedimento che la Regione Puglia non contestò, dimostrando per *tabulas* la propria acquiescenza;

che, con altro ricorso, depositato il 31 ottobre 2011 (Reg. ric. n. 12 del 2011), la Regione Puglia ha proposto – in riferimento agli articoli 5, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione – conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e, «per quanto possa occorrere», contro il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, a proposito del decreto (prot. GAB-DEC-2011-0000128 del 10 agosto 2011) con il quale «il dott. Massimo Avancini, funzionario della Direzione generale per la Protezione della Natura e del Mare del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, è confermato Commissario straordinario dell'Ente Parco nazionale dell'Alta Murgia per la durata di un mese a decorrere dalla data dell'11 agosto 2011 e comunque non oltre la nomina del Presidente»;

che, a sostegno delle ragioni del ricorso – il quale si limita a dare notizia delle precedenti impugnative, mostrandosi informato dell'emanazione della sentenza n. 255 del 2011 di questa Corte, ma non anche, per ovvie ragioni cronologiche, della n. 264 del 2011 – vengono testualmente riproposti, con variazioni poco significative, gli stessi argomenti esposti nel predetto ricorso n. 5 del 2011 e testé sommariamente enunciati;

che il ricorso si conclude con un'istanza di sospensione, sul presupposto della sussistenza del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*;



che, con atto depositato il 19 gennaio 2012, il Presidente della Regione Puglia, riscontrando una nota del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ha espresso formale intesa, ai sensi dell'art. 9, comma 3, della legge n. 394 del 1991, per la nomina del Presidente dell'Ente Parco nazionale dell'Alta Murgia;

che, con atto pervenuto a mezzo fax il 20 gennaio 2012, la difesa regionale ha dichiarato di rinunciare ai suddetti ricorsi, giusta la relativa deliberazione della Giunta regionale n. 52 del 19 gennaio 2012;

che, con atto depositato il 23 gennaio 2012, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha dichiarato, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, di accettare la predetta rinuncia.

Considerato che i giudizi, riguardando un'identica materia, vanno riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia;

che la Regione Puglia ha rinunciato ai ricorsi e la rinuncia è stata accettata dalla controparte nel procedimento nel quale essa si è costituita;

che la rinuncia ai ricorsi, seguita dall'accettazione di tutte le parti costituite, estingue i processi, ai sensi dell'art. 25, ultimo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara estinti i processi relativi ai ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: GROSSI

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 7 marzo 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI

T_120042

N. 43

Ordinanza 20 febbraio - 7 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Prescrizione - Modifiche normative comportanti un regime più favorevole in tema di prescrizione dei reati - Disciplina transitoria - Inapplicabilità delle nuove norme ai processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione - Dedotta lesione del diritto dell'accusato al trattamento più lieve, corollario del principio del divieto di applicazione retroattiva della legge penale affermato dall'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea per i diritti dell'uomo - Carenza di descrizione della fattispecie concreta e di motivazione sulla rilevanza - Impossibilità di verificare la rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 10, comma 3.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 7.



Reati e pene - Prescrizione - Modifiche normative comportanti un regime più favorevole in tema di prescrizione dei reati - Disciplina transitoria - Inapplicabilità delle nuove norme ai processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione - Dedotta lesione del diritto dell'accusato al trattamento più lieve, corollario del principio del divieto di applicazione retroattiva della legge penale affermato dall'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea per i diritti dell'uomo - Questione già dichiarata non fondata - Manifesta infondatezza.

- Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 10, comma 3.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 7.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), promossi dalla Corte d'appello di Messina con ordinanza del 9 maggio 2011, dalla Corte di cassazione con ordinanza del 3 maggio 2011 e dalla Corte d'appello di Messina con ordinanza del 15 giugno 2011, rispettivamente iscritte ai nn. 180, 183 e 202 del registro ordinanze 2011 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 38 e 42, prima serie speciale, dell'anno 2011.

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

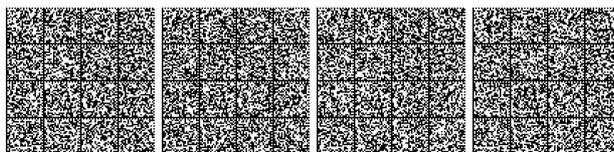
udito nella camera di consiglio del 25 gennaio 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto che la Corte di cassazione, seconda sezione penale, con ordinanza emessa il 3 maggio 2011 (r.o. n. 183 del 2011), ha sollevato, per violazione dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui esclude l'applicazione dei nuovi termini di prescrizione, se più brevi, ai «processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione»;

che il giudice *a quo* premette che, con sentenza emessa in data 12 febbraio 2010, la Corte d'appello di Milano aveva ritenuto, in parziale riforma della sentenza di primo grado, la responsabilità degli imputati N. A., M. N. e A. F. per il reato di ricettazione aggravata ex art. 61, numero 7, del codice penale e che gli imputati avevano proposto, a mezzo dei rispettivi difensori, ricorso per cassazione contro la sentenza, chiedendone l'annullamento;

che, in via subordinata, la difesa di A. F. aveva sollevato eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005 per contrasto con l'art. 117 Cost.;

che, in ordine alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice *a quo* richiama e riporta testualmente l'ordinanza n. 22357 del 27 maggio 2010, con cui la Corte di cassazione aveva già sollevato analoga questione di legittimità costituzionale (decisa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 236 del 2011, successiva all'ordinanza di rimessione in esame), dichiarando di condividerla pienamente;



che, in particolare, la Corte rimettente richiama, da un lato, la giurisprudenza costituzionale, secondo cui le norme della CEDU integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost.; dall'altro, la sentenza della Grande Camera della Corte EDU (ric. n. 10249/03, Scoppola contro Italia), secondo cui «l'art. 7 della Convenzione, che stabilisce il principio del divieto di applicazione retroattiva della legge penale, incorpora anche il corollario del diritto dell'accusato al trattamento più lieve», sancendo non solo il principio dell'ir-retroattività della legge penale più severa, ma anche, implicitamente, il principio della retroattività della legge penale meno severa;

che, secondo il giudice *a quo*, risulterebbe evidente come il significato innovativo attribuito all'art. 7 della CEDU imponga lo scrutinio di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005 nella parte in cui esclude l'applicazione dei nuovi termini di prescrizione, se più brevi, ai «processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione»;

che la questione, inoltre, sarebbe rilevante, perché per il reato per cui si procede «con la regola dettata dal “nuovo” art. 157 cod. pen, la prescrizione massima, con l'aumento di un quarto per il novellato 160, terzo comma, cod. pen., è di 10 anni, già decorsi»;

che è intervenuto nel giudizio di costituzionalità, con atto depositato il 27 settembre 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che la questione sia dichiarata infondata, alla luce della sentenza n. 236 del 22 luglio 2011;

che la Corte d'appello di Messina, con ordinanza emessa il 9 maggio 2011 (r.o. n. 180 del 2011), dubita, del pari, della legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte EDU;

che il giudice *a quo* reputa la questione proposta rilevante ai fini della decisione, perché «i reati ascritti agli imputati nel presente procedimento, tenuto conto dell'epoca del commesso reato (da intendersi, così come da contestazione, all'8 ottobre 1992), sarebbero già prescritti nel termine di anni dodici e mezzo, anche tenuto conto dei periodi di sospensione del suo decorso, a causa dei rinvii del dibattimento disposti, su istanza o per impedimento del difensore o dell'imputato (...) in primo grado, per complessivi mesi dodici, e ancor prima, quindi, dell'intervento delle successive sospensioni in appello a far data dal 22 maggio 2006»;

che, in ordine alla fondatezza della questione, il rimettente richiama e riporta testualmente l'ordinanza n. 22357 del 27 maggio 2010, con cui la Corte di cassazione aveva già sollevato analoga questione di legittimità costituzionale, dichiarando di condividerla pienamente;

che è intervenuto nel giudizio di costituzionalità, con atto depositato il 27 settembre 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata;

che la difesa dello Stato eccepisce, in via preliminare, l'inammissibilità della questione, perché il giudice rimettente ha omesso di descrivere la fattispecie sottoposta alla sua cognizione, non indicando, in particolare, il titolo di reato per cui si procede;

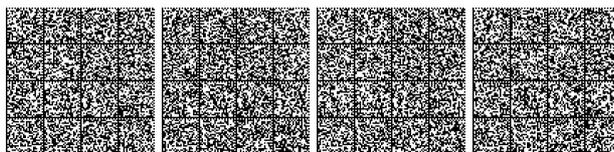
che, nel merito, l'Avvocatura dello Stato conclude per la manifesta infondatezza della questione alla luce della sentenza n. 236 del 22 luglio 2011;

che, con ordinanza emessa il 15 giugno 2011 (r.o. n. 202 del 2011), la Corte di appello di Messina ha nuovamente sottoposto a scrutinio di legittimità costituzionale l'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005, con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 della CEDU;

che il giudice *a quo* reputa la questione rilevante ai fini della decisione, perché «il reato ascritto all'imputato nel presente procedimento, tenuto conto dell'epoca del commesso reato (dal marzo 1996 al febbraio 1998), sarebbe già prescritto nel termine di anni dieci, anche tenuto conto dei periodi di sospensione del suo decorso»;

che, in ordine alla fondatezza della questione, il rimettente richiama e riporta testualmente l'ordinanza n. 22357 del 27 maggio 2010, con cui la Corte di cassazione aveva già sollevato analoga questione di legittimità costituzionale, dichiarando di condividerla pienamente;

che è intervenuto nel giudizio di costituzionalità, con atto depositato il 25 ottobre 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata;



che la difesa dello Stato eccepisce, in via preliminare, l'inammissibilità della questione, perché il giudice rimettente ha omesso di descrivere la fattispecie sottoposta alla sua cognizione, non indicando, in particolare, il titolo di reato per cui si procede;

che, nel merito, l'Avvocatura dello Stato conclude per la manifesta infondatezza della questione alla luce della sentenza n. 236 del 22 luglio 2011.

Considerato che la Corte di cassazione, seconda sezione penale, con ordinanza emessa il 3 maggio 2011 (r.o. n. 183 del 2011) e la Corte d'appello di Messina, con ordinanze emesse il 9 maggio 2011 (r.o. n. 180 del 2011) e il 15 giugno 2011 (r.o. n. 202 del 2011), dubitano della legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui esclude l'applicazione dei nuovi termini di prescrizione, se più brevi, ai «processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione»;

che la norma indicata sarebbe in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, come interpretato dalla sentenza della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo del 17 settembre 2009 (ric. n. 10249/03, Scoppola contro Italia), secondo cui «l'art. 7 della Convenzione, che stabilisce il principio del divieto di applicazione retroattiva della legge penale, incorpora anche il corollario del diritto dell'accusato al trattamento più lieve»;

che le ordinanze di remissione sollevano questioni analoghe, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica decisione;

che l'eccezione di inammissibilità proposta dall'Avvocatura generale dello Stato con riferimento alle questioni sollevate dalla Corte d'appello di Messina è fondata, in quanto entrambe le ordinanze di remissione presentano carenze di descrizione della fattispecie concreta e di motivazione sulla rilevanza, omettendo anche di indicare il titolo del reato per cui si procede e se l'appello fosse pendente al momento dell'entrata in vigore della legge, e in tal modo impediscono a questa Corte di verificare la rilevanza della questione (*ex multis*: sentenza n. 236 del 2011, ordinanza n. 63 del 2011, sentenza n. 72 del 2008, sentenza n. 236 del 2006);

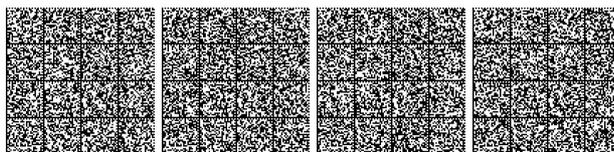
che la questione di legittimità costituzionale proposta dalla Corte di cassazione (r.o. n. 183 del 2011) è ammissibile ma manifestamente infondata;

che, con la sentenza n. 236 del 2011, questa Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., dalla Corte di cassazione, con l'ordinanza n. 22357 del 2010, alla quale ha fatto ampio riferimento l'ordinanza di remissione in esame;

che la citata sentenza n. 236 ha rilevato che la sentenza della Corte EDU del 17 settembre 2009 nel caso Scoppola non ha escluso la possibilità che, in presenza di particolari situazioni, il principio di retroattività della *lex mitior* possa subire deroghe o limitazioni, sottolineando come «il riconoscimento da parte della Corte europea del principio di retroattività *in mitius* – che già operava nel nostro ordinamento in forza dell'art. 2, secondo, terzo e quarto comma, cod. pen. e aveva trovato un fondamento costituzionale attraverso la giurisprudenza di questa Corte – non abbia escluso la possibilità di introdurre deroghe o limitazioni alla sua operatività, quando siano sorrette da una valida giustificazione»;

che la sentenza n. 236 del 2011 ha altresì affermato che «il principio di retroattività della *lex mitior* presuppone un'omogeneità tra i contesti fattuali o normativi in cui operano le disposizioni che si succedono nel tempo» e ha rimarcato come detto principio «riconosciuto dalla Corte di Strasburgo riguardi esclusivamente la fattispecie incriminatrice e la pena, mentre sono estranee all'ambito di operatività di tale principio, così delineato, le ipotesi in cui non si verifica un mutamento, favorevole al reo, nella valutazione sociale del fatto, che porti a ritenerlo penalmente lecito o comunque di minore gravità», giungendo alla conclusione che esso «non può riguardare le norme sopravvenute che modificano, in senso favorevole al reo, la disciplina della prescrizione, con la riduzione del tempo occorrente perché si produca l'effetto estintivo del reato» (sentenza n. 236 del 2011 e ordinanza n. 314 del 2011);

che pertanto, alla luce delle argomentazioni svolte dalla sentenza n. 236 del 2011 di questa Corte, la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di cassazione, seconda sezione penale, è manifestamente infondata.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione) sollevate, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, dalla Corte d'appello di Messina, con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, dalla Corte di cassazione, seconda sezione penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: LATTANZI

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 7 marzo 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI

T_120043

N. 44

Ordinanza 20 febbraio - 7 marzo 2012

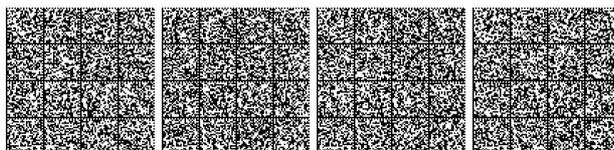
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Caccia - Norme della Regione Friuli Venezia Giulia - Abbattimento di mammiferi selvatici - Autorizzazioni in deroga - Individuazione dei soggetti abilitati - Lamentata inclusione anche dei semplici titolari di licenza per l'esercizio venatorio - Censura di norma inconferente - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 14 giugno 2007, n. 14, art. 11, comma 1-bis.
- Costituzione, artt. 41, 117, commi secondo, lett. e) e terzo; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, primo comma, 6, primo comma, n. 3.

Caccia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Abbattimento di mammiferi selvatici - Autorizzazioni in deroga - Individuazione dei soggetti abilitati - Lamentata inclusione anche dei semplici titolari di licenza per l'esercizio venatorio - Omessa verifica della possibilità di una interpretazione conforme a Costituzione - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge Regione Friuli-Venezia Giulia 14 giugno 2007, n. 14, art. 11, comma 1.
- Costituzione, artt. 41, 117, commi secondo, lett. e) e terzo; statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia, artt. 4, primo comma, 6, primo comma, n. 3.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 11, commi 1 e 1-*bis*, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia del 14 giugno 2007, n. 14, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione degli articoli 4, 5 e 9 della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici in conformità al parere motivato della Commissione delle Comunità europee C(2006) 2683 del 28 giugno 2006 e della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (Legge comunitaria 2006)», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia nel procedimento vertente tra la Lega per l'Abolizione della Caccia (LAC) – Onlus e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ed altri con ordinanza del 13 gennaio 2011, iscritta al n. 60 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 14 febbraio 2012 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

udito l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto che, con ordinanza del 13 gennaio 2011, il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11, commi 1 e 1-*bis*, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 giugno 2007, n. 14, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione degli articoli 4, 5 e 9 della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici in conformità al parere motivato della Commissione delle Comunità europee C(2006) 2683 del 28 giugno 2006 e della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (Legge comunitaria 2006)», deducendo la violazione degli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera *e*), e terzo comma della Costituzione, dell'art. 4, primo comma, dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), nonché dell'art. 6, primo comma, numero 3), del medesimo statuto (parametro, quest'ultimo, evocato solo in motivazione);

che il giudice *a quo* premette di essere investito del ricorso proposto dalla Lega per l'Abolizione della Caccia (LAC) – Onlus per l'annullamento del provvedimento del 24 giugno 2008, con il quale, al fine di prevenire danni alle colture, è stato consentito, in deroga ai vigenti divieti in materia, l'abbattimento di ottantacinque cinghiali in Provincia di Pordenone, autorizzando alla sua esecuzione gli agenti di vigilanza venatori provinciali, con l'ausilio di «cacciatori di cui all'art. 7, comma 6», della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 14 del 2007, iscritti nell'apposito elenco provinciale istituito con delibera della Giunta regionale 6 agosto 2007, n. 1963;

che, unitamente ad altri motivi che investono il provvedimento impugnato nel suo complesso, la parte ricorrente ha censurato, in modo particolare, il fatto che siano stati autorizzati all'esecuzione dell'abbattimento in deroga anche i «cacciatori», cui detto compito non potrebbe essere, di contro, demandato in base alle previsioni dell'art. 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio);

che, secondo il giudice *a quo*, il provvedimento impugnato sarebbe stato adottato in «corretta applicazione» dell'art. 11 della legge regionale n. 14 del 2007 e degli ulteriori articoli da esso richiamati, sicché il ricorso dovrebbe essere rigettato;

che il rimettente dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale dei commi 1 e 1-*bis* del citato art. 11;



che il giudice *a quo* rileva come l'art. 11 della legge regionale estenda ai mammiferi selvatici le modalità stabilite dai precedenti articoli per l'adozione delle deroghe concernenti gli uccelli, previste in attuazione dell'art. 9 della direttiva 2 aprile 1979, n. 79/409/CEE;

che, a fronte di ciò, i soggetti cui può essere affidata l'esecuzione degli abbattimenti verrebbero ad essere individuati dall'art. 7 della medesima legge regionale, che, al comma 6, include fra essi anche i titolari di licenza per l'esercizio venatorio;

che, per converso, l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992 – qualificabile come norma fondamentale di riforma economico-sociale, secondo la giurisprudenza costituzionale – non attribuisce alle Regioni la facoltà di individuare i soggetti abilitati all'attuazione dei piani di abbattimento a fini di controllo della fauna nociva, ma ne fornisce una elencazione tassativa (guardie venatorie provinciali e, se in possesso di licenza di caccia, proprietari o conduttori dei fondi interessati, guardie forestali o comunali): elencazione nella quale, come già chiarito nella sentenza di questa Corte n. 392 del 2005, non possono ritenersi compresi i cacciatori;

che, conseguentemente, il legislatore regionale non avrebbe osservato i limiti della potestà legislativa integrativo-attuativa in materia di protezione della fauna, previsti dall'art. 6, primo comma, numero 3), dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia;

che si è costituita la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la quale ha chiesto che la questione venga dichiarata inammissibile o infondata;

che, nella memoria illustrativa, la Regione ha eccepito, in particolare, l'inammissibilità della questione per erronea individuazione delle disposizioni censurate;

che, infatti, secondo la stessa ordinanza di rimessione, l'individuazione dei soggetti abilitati ad effettuare il prelievo in deroga sarebbe operata non dall'art. 11, commi 1 e 1-*bis*, bensì dal precedente art. 7, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 14 del 2007, che consente a persone già in possesso di licenza per l'esercizio venatorio di partecipare, a determinate condizioni, agli abbattimenti: con la conseguenza che l'ipotizzata lesione dei principi costituzionali dipenderebbe da una disposizione diversa da quelle sottoposte a censura;

che, in ogni caso, del tutto inconferente sarebbe il comma 1-*bis* dell'art. 11, che non si occupa affatto dei soggetti abilitati agli abbattimenti in deroga, ma si limita a stabilire, in alcune ipotesi, la competenza delle province per il rilascio delle deroghe;

che, nel merito, la questione sarebbe comunque infondata;

che l'art. 11, comma 1, della legge regionale estende, infatti, ai mammiferi selvatici le disposizioni del Capo III della medesima legge in relazione, non già all'«esecuzione», ma solo all'«adozione» dei provvedimenti di deroga, ossia con riferimento ai presupposti delle deroghe, ai loro contenuti e alle relative procedure (artt. 5 e 6 della legge reg. n. 14 del 2007);

che, pertanto, in assenza di indicazioni normative di segno contrario, il giudice rimettente avrebbe dovuto fare ricorso al criterio ermeneutico dell'interpretazione costituzionalmente conforme: criterio alla luce del quale – ove si ritenga che le disposizioni di cui all'art. 19 della legge n. 157 del 1992 rappresentino un limite invalicabile anche per l'autonomia normativa della Regione Friuli-Venezia Giulia e che l'art. 7 della legge regionale infranga detto limite – si dovrebbe concludere che l'esecuzione delle deroghe vada effettuata nel rispetto delle previsioni del citato art. 19 della legge statale, ivi comprese quelle relative al novero dei soggetti abilitati;

che, da ultimo e in via subordinata, la Regione assume che la scelta operata dall'art. 7, comma 6, della legge regionale, di far partecipare anche i titolari di licenza di caccia all'esecuzione dell'attività oggetto di deroga, risulterebbe pienamente ragionevole e, anzi, oggettivamente necessitata;

che tale disposizione sarebbe stata, infatti, introdotta dopo aver constatato come le Province, con il loro personale, fossero riuscite ad eseguire solo in minima percentuale gli abbattimenti previsti dai precedenti provvedimenti di deroga;

che, d'altra parte, le specie animali cosiddette «problematiche» costituirebbero ormai una vera e propria emergenza dal punto di vista naturalistico, invadendo gli spazi di altre specie fino a soppiantarle del tutto e recando gravi danni all'agricoltura: sicché l'intervento di soggetti abilitati all'esercizio della caccia rappresenterebbe la sola alternativa alla costituzione di un corpo permanente specializzato, peraltro difficilmente immaginabile nelle attuali condizioni della finanza pubblica.



Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia dubita, in riferimento agli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera *e*), e terzo comma, della Costituzione e agli artt. 4, primo comma, e 6, primo comma, numero 3), dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), della legittimità costituzionale dell'articolo 11, commi 1 e 1-*bis*, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 giugno 2007, n. 14, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione degli articoli 4, 5 e 9 della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici in conformità al parere motivato della Commissione delle Comunità europee C(2006) 2683 del 28 giugno 2006 e della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (Legge comunitaria 2006)»;

che il Tribunale rimettente censura, in specie, che le disposizioni denunciate – tramite un richiamo normativo che abbraccerebbe, a suo avviso, anche l'art. 7, comma 6, della citata legge regionale – includano tra i soggetti cui può essere demandato l'abbattimento di mammiferi selvatici, in deroga ai vigenti divieti, anche i semplici titolari di licenza per l'esercizio venatorio, in contrasto con le tassative indicazioni dell'art. 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), costituenti principio fondamentale della materia atto a vincolare la potestà legislativa regionale, secondo quanto affermato dalla sentenza n. 392 del 2005 di questa Corte;

che la questione è manifestamente inammissibile;

che l'art. 11, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 14 del 2007 prevede, in effetti, che le disposizioni contenute nel medesimo capo della legge regionale (ossia il Capo III) si applichino «anche per l'adozione delle deroghe ai divieti e alle limitazioni disposte dalla normativa nazionale e regionale in materia ai fini della tutela delle specie di mammiferi selvatici»; mentre il successivo comma 1-*bis* stabilisce che, in alcune ipotesi, la competenza al rilascio dell'autorizzazione in deroga spetti alle province;

che le disposizioni del Capo III della legge regionale, cui è riferibile il richiamo, disciplinano le deroghe previste dall'art. 9 della direttiva 2 aprile 1979, n. 79/409/CEE – attualmente trasfuso nell'art. 9 della direttiva 30 novembre 2009, n. 2009/147/CE – concernenti gli uccelli selvatici;

che, ciò posto, appare evidente come la disposizione di cui al comma 1-*bis* dell'art. 11 della legge reg. n. 14 del 2007 sia del tutto inconferente rispetto all'oggetto della censura, limitandosi a prevedere la competenza provinciale al rilascio di determinate autorizzazioni in deroga, senza affatto occuparsi dell'identificazione dei soggetti incaricati di attuarle;

che quanto, poi, al comma 1 dell'art. 11, il giudice *a quo* dà per scontato che il richiamo alle precedenti disposizioni del Capo III, ivi contenuto, ricomprenda anche l'art. 7, che individua i soggetti abilitati all'esecuzione dell'attività oggetto di deroga, includendo segnatamente tra essi – qualora la deroga riguardi le specie elencate nell'art. 3 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 17 giugno 1996, n. 24 (Norme in materia di specie cacciabili e periodi di attività venatoria ed ulteriori norme modificative ed integrative in materia venatoria e di pesca di mestiere) – anche le «persone in possesso di licenza per l'esercizio venatorio» (comma 6);

che il rimettente ha ommesso, tuttavia, di verificare la praticabilità di una diversa interpretazione della norma censurata, atta a superare il dubbio di costituzionalità prospettato;

che l'art. 11, comma 1, estende, infatti, l'applicabilità delle norme del Capo III della legge regionale con riguardo all'«adozione» delle deroghe relative ai mammiferi selvatici, senza fare menzione dell'«esecuzione» delle medesime;

che, nell'ambito del Capo III, le due fasi – adozione delle deroghe e loro esecuzione – risultano distintamente disciplinate, la prima dagli artt. 5 e 6, la seconda dagli artt. 7 e seguenti;

che, a fronte di tale dato testuale, il giudice rimettente avrebbe dovuto, quindi, preventivamente interrogarsi sulla possibilità di ritenere che il richiamo operato dalla norma censurata resti limitato alle sole disposizioni che prevedono i presupposti, i contenuti e le procedure per l'adozione delle deroghe, senza estendersi a quella che identifica i soggetti abilitati all'esecuzione degli abbattimenti; e, conseguentemente, di ritenere che – anche al fine di evitare il *vulnus* costituzionale denunciato – l'individuazione di detti soggetti, quando si tratti di abbattimenti di mammiferi selvatici, debba avvenire nel rispetto delle indicazioni al riguardo contenute nell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992;

che, a prescindere da ogni ulteriore possibile rilievo, la mancata preventiva verifica della praticabilità di una interpretazione conforme a Costituzione della disciplina censurata comporta, per giurisprudenza di questa Corte, l'inammissibilità – nella specie manifesta – della questione (*ex plurimis*, ordinanze n. 212, n. 103 e n. 101 del 2011).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11, commi 1 e 1-bis, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 giugno 2007, n. 14, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione degli artt. 4, 5 e 9 della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici in conformità al parere motivato della Commissione delle Comunità europee C(2006) 2683 del 28 giugno 2006 e della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (Legge comunitaria 2006)», sollevata, in riferimento agli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, della Costituzione ed agli articoli 4, primo comma, e 6, primo comma, numero 3), dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: FRIGO

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 7 marzo 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI

T_120044

N. 45

Ordinanza 20 febbraio - 7 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reati di competenza del giudice di pace - Prescrizione - Termine triennale - Ritenuta applicabilità ai soli reati puniti mediante le cosiddette sanzioni paradedentive e non anche ai reati puniti con la sola pena pecuniaria - Lamentata sostanziale inversione del rapporto tra durata del termine prescrizionale e gravità dei reati - Erroneità del presupposto interpretativo - Manifesta infondatezza.

- Cod. pen., art. 157, quinto comma, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 157, quinto comma, del codice penale, come sostituito dall'articolo 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), promossi dal Tribunale di Bergamo, sezione distaccata di Treviglio, con una ordinanza del 5 marzo 2007, due ordinanze del 9 febbraio 2007 ed una ordinanza del 19 marzo 2007, rispettivamente iscritte ai numeri 197, 198, 199 e 200 del registro ordinanze 2011, e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2011.

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

udito nella camera di consiglio del 15 febbraio 2012 il Giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto che il Tribunale di Bergamo, sezione distaccata di Treviglio, con quattro ordinanze di analogo tenore, ha sollevato – in riferimento all'articolo 3 della Costituzione – questioni di legittimità costituzionale dell'art. 157, quinto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui non dispone che il termine triennale di prescrizione si applichi a tutti i reati di competenza del giudice di pace, e non soltanto a quelli puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria;

che le ordinanze di rimessione, tutte pervenute alla Corte costituzionale il 9 agosto 2011, risultano deliberate nelle date del 9 febbraio 2007 (r.o. n. 198 e n. 199 del 2011), del 5 marzo 2007 (r.o. n. 197 del 2011), del 19 marzo 2007 (r.o. n. 200 del 2011);

che, secondo il Tribunale, il termine triennale di prescrizione fissato dalla norma censurata troverebbe effettiva applicazione (solo) con riguardo ai reati attribuiti alla competenza del giudice di pace, per i quali possono essere irrogate le sanzioni «paradetentive» della permanenza domiciliare e del lavoro di pubblica utilità (art. 52 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, recante «Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468»);

che il rimettente prospetta, sulla base di tale premessa, una sostanziale inversione, nell'ambito dei reati attribuiti alla competenza del giudice onorario, del rapporto tra durata del termine prescrizionale e gravità dei reati medesimi;

che infatti, per gli illeciti sanzionati con maggiore severità, sarebbe previsto un tempo di prescrizione pari a tre anni, mentre per gli altri, puniti con la sola pena pecuniaria, il termine sarebbe maggiore (variando da quattro anni per le contravvenzioni a sei anni per i delitti), secondo il disposto del primo comma dell'art. 157 cod. pen.;

che il sistema così delineato, non suscettibile di interpretazioni correttive, darebbe luogo a differenze di trattamento non ragionevoli e non giustificabili, come nel caso esemplificativo della minaccia di procurare lesioni (termine di prescrizione pari a sei anni), reato che si estingue meno rapidamente del delitto commesso con l'effettiva produzione delle lesioni minacciate (il cui termine prescrizionale, fissato dalla norma censurata, è pari a tre anni);

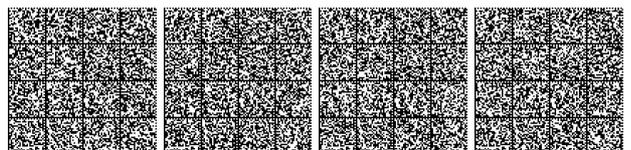
che in tutti i giudizi a quibus si procede, secondo quanto riferito dal rimettente, per i reati di «minaccia semplice e ingiuria», per i quali non sono applicabili le sanzioni «paradetentive», e che solo in uno tra essi (r.o. n. 200 del 2011) sono contestati gli ulteriori delitti di «percosse e omissione di soccorso (vecchia disciplina)», pure sanzionabili solo mediante pena pecuniaria;

che, in punto di rilevanza, il Tribunale osserva come, se il termine triennale di prescrizione si estendesse a tutti i reati di competenza del giudice di pace, i reati perseguiti nei giudizi a quibus sarebbero estinti per intervenuta prescrizione;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nei quattro giudizi indicati in epigrafe con atti di analogo tenore, tutti depositati il 18 ottobre 2011;

che, secondo la difesa dello Stato, le questioni proposte sarebbero inammissibili, data la carente descrizione delle relative fattispecie concrete;

che, nel merito, le questioni sarebbero manifestamente prive di fondamento, alla luce della sentenza n. 2 del 2008, con la quale la Corte costituzionale ha escluso che il termine triennale di prescrizione, di cui al quinto comma dell'art. 157 cod. pen., sia applicabile ai reati di competenza del giudice di pace punibili con le cosiddette sanzioni «paradetentive».



Considerato che il Tribunale di Bergamo, sezione distaccata di Treviglio, con quattro ordinanze di analogo tenore, ha sollevato – in riferimento all'articolo 3 della Costituzione – questioni di legittimità costituzionale dell'art. 157, quinto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui non dispone che il termine triennale di prescrizione si applichi a tutti i reati di competenza del giudice di pace, e non soltanto a quelli puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria;

che risulta opportuno disporre, in forza della sostanziale identità di oggetto delle questioni proposte, la riunione dei relativi giudizi;

che i dubbi prospettati dal rimettente in punto di legittimità costituzionale della norma censurata sono manifestamente infondati, in quanto espressi sulla base di un erroneo presupposto interpretativo;

che questa Corte, dichiarando non fondate «nei sensi di cui in motivazione» questioni analoghe a quelle odierne, poste con riguardo al primo ed al quinto comma dell'art. 157 cod. pen. (sentenza n. 2 del 2008), ha già chiarito come debba essere esclusa l'attuale vigenza di un termine triennale di prescrizione per i reati di competenza del giudice di pace punibili mediante le cosiddette sanzioni paradetentive;

che con la citata pronuncia è stata negata, in particolare, la riferibilità della norma contenuta nel quinto comma dell'art. 157 cod. pen. a fattispecie incriminatrici che non prevedano in via diretta ed esclusiva pene diverse da quelle pecuniarie o detentive, ed è stata altresì rilevata la perdurante equiparazione, «per ogni effetto giuridico», tra le pene dell'obbligo di permanenza domiciliare e del lavoro socialmente utile, irrogabili dal giudice di pace in alternativa alle pene pecuniarie, e le sanzioni detentive originariamente previste per i reati che le contemplano (art. 58, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, recante «Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468»);

che l'opzione appena descritta è stata confermata, da questa Corte, in occasione del vaglio di ulteriori questioni sollevate con riguardo alla disciplina della prescrizione per i reati di competenza del giudice di pace (ordinanze nn. 223, 381 e 433 del 2008, e n. 135 del 2009);

che non si rinvengono, nella motivazione dei provvedimenti dai quali origina il presente giudizio, argomenti che inducano a modificare le valutazioni appena richiamate;

che la ritenuta applicabilità delle disposizioni previste nel primo comma dell'art. 157 cod. pen. a tutti i reati di competenza del giudice di pace esclude l'incongrua diversità di trattamento denunciata dal rimettente.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 157, quinto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di Bergamo, sezione distaccata di Treviglio, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: SILVESTRI

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 7 marzo 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI



n. 46

Ordinanza 20 febbraio - 7 marzo 2012

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Ordinamento penitenziario - Provvedimento del Ministro della Giustizia che dispone di non dare esecuzione ad una ordinanza del magistrato di sorveglianza di Roma dichiarativa, in via definitiva, della lesività di un determinato comportamento dell'amministrazione penitenziaria di un diritto del detenuto reclamante - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dal magistrato di sorveglianza di Roma - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Provvedimento del Ministro della Giustizia 14 luglio 2011, prot. n. GDAP-0254681-2011.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 110, 113.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito del provvedimento del Ministro della giustizia del 14 luglio 2011, protocollo numero GDAP-0254681-2011, con il quale è stato disposto di non dare esecuzione all'ordinanza n. 3031, del 9 maggio 2011, del Magistrato di sorveglianza di Roma, promosso dallo stesso Magistrato di sorveglianza di Roma con ricorso depositato in cancelleria il 14 novembre 2011, ed iscritto al n. 12 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2011, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 15 febbraio 2012 il Giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto che il Magistrato di sorveglianza di Roma, con ricorso depositato il 14 novembre 2011, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del «Governo della Repubblica, nelle persone del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della giustizia», al fine di sentir dichiarare che – ai sensi degli articoli 2, 3, 24, 110 e 113 della Costituzione – non spetta al Ministro della giustizia né ad altro organo di Governo disporre che non venga data esecuzione ad un provvedimento del Magistrato di sorveglianza, assunto a norma degli articoli 14-ter, 35 e 69 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), con il quale sia stato dichiarato, in via definitiva, che un determinato comportamento dell'Amministrazione penitenziaria è lesivo di un diritto del detenuto reclamante;

che il ricorrente premette in fatto come, con provvedimento del 29 ottobre 2010, il competente Direttore generale del Ministero della giustizia avesse disposto che fosse preclusa, per tutti i detenuti sottoposti a regime di sospensione delle regole trattamentali (art. 41-bis ord. pen.), nella Casa circondariale di Roma, Rebibbia Nuovo Complesso, la ricezione dei programmi televisivi irradiati sui canali «Rai Sport» e «Rai Storia»;

che uno dei detenuti interessati aveva proposto, a norma degli artt. 35 e 69 ord. pen., un reclamo innanzi al Magistrato di sorveglianza, sul presupposto che l'indicato provvedimento avrebbe leso il suo diritto soggettivo all'informazione;

che il Magistrato investito del reclamo, dopo aver condotto il procedimento regolato dall'art. 14-ter ord. pen., aveva provveduto con ordinanza del 9 maggio 2011, stabilendo che l'oscuramento delle emissioni di «Rai Sport» e



di «Rai Storia» aveva effettivamente leso un diritto soggettivo del detenuto, ed annullando di conseguenza il provvedimento dell'Amministrazione penitenziaria, con l'ordine di ripristinare la possibilità per il reclamante di assistere ai programmi trasmessi sui canali indicati;

che, in particolare, il Magistrato di sorveglianza aveva affermato sussistere uno specifico diritto soggettivo dei detenuti ad essere informati, promanante dall'art. 21 Cost. ed esplicitamente tutelato dagli artt. 18 e 18-ter ord. pen.;

che l'esercizio di tale diritto, per i detenuti sottoposti a regime di sospensione delle regole trattamentali, potrebbe essere oggetto di particolari limitazioni solo in applicazione del comma 2-*quater*, lettera a), dell'art. 41-*bis* ord. pen., cioè allo scopo di prevenire contatti tra gli stessi detenuti ed i membri delle organizzazioni criminali di riferimento;

che il giudice del reclamo, nel caso di specie, non aveva riscontrato alcun nesso tra l'esigenza di precludere l'invio di messaggi ai detenuti in regime speciale e l'oscuramento dei due canali, anche avuto riguardo, per un verso, alla concomitante accessibilità dei programmi irradiati da tutte le principali reti televisive del Paese e, per altro verso, all'inibizione (già da tempo disposta) del segnale di una ulteriore emittente, in effetti adusa alla riproduzione in video del testo di messaggi inviati dai telespettatori;

che l'ordinanza del Magistrato di sorveglianza – sempre secondo il ricorrente – era stata ritualmente comunicata all'Amministrazione penitenziaria, la quale non aveva proposto la pur consentita impugnazione;

che la stessa Amministrazione, per altro, non aveva proceduto alla riattivazione del segnale di «Rai Storia» e di «Rai Sport», tanto che il detenuto interessato, in data 1° luglio 2011, aveva proposto un ulteriore reclamo al fine di ottenere l'accesso effettivo alle relative trasmissioni;

che la conseguente istruttoria, secondo quanto riferito dal ricorrente, ha posto in luce come il Ministro della giustizia, su proposta del Capo del dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, abbia disposto con decreto del 14 luglio 2011 la «non esecuzione» del provvedimento giudiziale adottato in esito al primo reclamo;

che l'opzione compiuta dall'Autorità amministrativa, a parere del Magistrato ricorrente, priva di effettività la tutela del diritto soggettivo leso con l'oscuramento dei citati programmi televisivi;

che sarebbe dunque necessario venga dichiarato come non spetti al Ministro della giustizia né ad alcun organo del Governo stabilire se debba, o non, essere data esecuzione ad un provvedimento assunto dal Magistrato di sorveglianza quale giudice della tutela dei diritti soggettivi dei detenuti;

che il ricorrente osserva, in punto di ammissibilità del conflitto, come non manchi la legittimazione attiva del proprio Ufficio, né difetti la legittimazione passiva del Ministro della giustizia, o comunque del Presidente del Consiglio dei ministri;

che viene richiamata, nella prima prospettiva, la costante giurisprudenza costituzionale che ammette la legittimazione degli organi giurisdizionali, in quanto deputati a dichiarare in via definitiva la volontà del potere cui appartengono;

che non mancano precedenti, per altro verso, quanto alla legittimazione individuale del Ministro della giustizia, avuto riguardo al disposto dell'art. 110 Cost. ed anche in rapporto a conflitti specificamente concernenti la Magistratura di sorveglianza (è citata, a tale ultimo proposito, l'ordinanza della Corte costituzionale n. 183 del 1993; sono citate inoltre le ordinanze nn. 184 del 1992 e 112 del 2003);

che il ricorrente comunque, per il caso «si dovesse ritenere il Ministro della giustizia sfornito della legittimazione passiva a resistere nel conflitto», chiede «di considerare come legittimato passivo il Presidente del Consiglio dei ministri», sul presupposto che spetti a quest'ultimo la rappresentanza del potere di governo ove si faccia questione di atti assunti da singoli ministri, privi di autonoma legittimazione (sono citate le ordinanze della Corte costituzionale nn. 216 del 1995, 521 del 2000 e 61 del 2008);

che, sul piano obiettivo, il conflitto avrebbe ad oggetto una lesione per menomazione delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute al potere giudiziario, avuto riguardo in particolare alla magistratura di sorveglianza quale titolare della giurisdizione in materia di diritti dei detenuti e di eventuali loro violazioni ad opera dell'Amministrazione penitenziaria;

che la rilevanza costituzionale dell'attribuzione è dimostrata, secondo il ricorrente, dal fatto che la stessa non si desume da norme espresse, essendo piuttosto il frutto di una «necessità» stabilita dalla Corte costituzionale, sul piano generale, con la sentenza n. 26 del 1999, e poi concretamente assicurata, mediante il procedimento per reclamo, in seguito ad una decisione delle sezioni unite penali della Corte di cassazione (sentenza n. 25079 del 2003) e ad una successiva pronuncia della stessa Corte costituzionale (sentenza n. 266 del 2009);



che l'indicata attribuzione (conferita, secondo la giurisprudenza richiamata, dagli artt. 2, 3, 24 e 113 Cost.) sarebbe pregiudicata dal provvedimento ministeriale di «non esecuzione» dell'ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Roma, che pure espressamente enuncia la lesione di un diritto soggettivo in capo al detenuto reclamante;

che la tutela giurisdizionale dei diritti dei reclusi, costituzionalmente necessaria, sarebbe priva di effettività, ove si riconoscesse all'Amministrazione la possibilità di decidere discrezionalmente se dare esecuzione o non ai provvedimenti del magistrato, e che dunque il provvedimento impugnato, implicando una omissione tale da menomare le attribuzioni del potere confliggente, dovrebbe essere annullato (sono citate le ordinanze della Corte costituzionale nn. 228 e 229 del 1975, n. 354 del 2005, e la sentenza n. 132 del 1993);

che nel merito, sviluppando argomenti già illustrati, il ricorrente afferma che l'impugnato decreto del Ministro della giustizia sarebbe stato adottato in violazione degli artt. 2, 3, 24 e 113 Cost., tanto da determinare in via di fatto, dal punto di vista della tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti, una situazione equivalente a quella che aveva preceduto la pronuncia della Corte costituzionale n. 26 del 1999;

che la stessa Corte costituzionale, ancora di recente, avrebbe negato la possibilità di degradare il provvedimento del magistrato di sorveglianza (assunto in applicazione degli artt. 69 e 14-ter ord. pen.) a mera sollecitazione rivolta verso l'Amministrazione penitenziaria, accreditando una interpretazione del comma 5 dell'art. 69 ord. pen. nel senso che i provvedimenti giudiziali debbono essere eseguiti dall'Autorità penitenziaria (è citata la sentenza n. 266 del 2009);

che non sarebbero accettabili né rilevanti le motivazioni allegate dall'Amministrazione nell'ambito del giudizio principale, secondo cui anche il diritto all'informazione sarebbe suscettibile di compressione per i detenuti sottoposti al regime regolato dall'art. 41-bis ord. pen., e d'altra parte, nella concreta fattispecie, vi sarebbero difficoltà tecniche per l'esecuzione del provvedimento del Magistrato di sorveglianza, che implicherebbe la rimozione di qualunque filtro per le trasmissioni televisive, con riguardo all'intera popolazione carceraria;

che infatti – osserva il ricorrente – gli argomenti in punto di legittimità del decreto di oscuramento del segnale erano già stati valutati e respinti nell'ambito del primo procedimento di reclamo, con provvedimento non impugnato dall'Amministrazione, e comunque non era emersa alcuna prova della trasmissione di messaggi degli spettatori da parte di «Rai Storia» e «Rai Sport» (essendone emerse semmai con riguardo a trasmissioni di «Rai Due», mai filtrate dall'Amministrazione);

che, per altro verso, le pretese difficoltà tecniche per l'osservanza del provvedimento giudiziale sarebbero inesistenti, posto che la visione selettiva delle emittenti *de quibus* (con esclusione di altre) era regolarmente assicurata prima dell'ordine di inibizione impugnato dal reclamante;

che l'esecuzione del provvedimento giudiziale non sarebbe subordinabile alla limitazione dei relativi effetti in favore del solo reclamante, ed anzi dovrebbe indurre la stessa Amministrazione a rimuovere una illegittima compressione dei diritti anche in favore dei detenuti non reclamanti;

che il decreto impugnato, in definitiva, sarebbe stato assunto al solo scopo di disconoscere l'obbligo di esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali a tutela dei diritti soggettivi dei detenuti, e dovrebbe conseguentemente essere annullato.

Considerato che in questa fase del giudizio, a norma dell'articolo 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, questa Corte è chiamata a deliberare, senza contraddittorio, in ordine alla esistenza o meno della «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza», restando impregiudicata ogni ulteriore decisione, anche in punto di ammissibilità;

che, nel caso di specie, sussistono sia il requisito soggettivo sia quello oggettivo del conflitto;

che infatti, nella prima prospettiva, il ricorrente appare legittimato in quanto organo giurisdizionale in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente, per il procedimento del quale è investito, la volontà del potere cui appartiene (sentenza n. 383 del 1993);

che non è dubbia, in particolare, la natura giurisdizionale della funzione assolta dal magistrato di sorveglianza nell'ambito della procedura di reclamo attualmente regolata dagli artt. 69 e 14-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), relativamente alla denunciata lesione di diritti soggettivi dei detenuti (da ultimo, sentenza n. 190 del 2010);

che parimenti sussiste, nella specie, la legittimazione passiva del Ministro della giustizia, in forza delle attribuzioni direttamente conferitegli dall'art. 110 Cost. in materia di organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, tra i quali sono compresi i servizi pertinenti all'esecuzione delle misure e delle pene detentive (tra le altre, sentenza n. 383 del 1993);

che, proprio in rapporto all'indicata e diretta legittimazione del Ministro della giustizia, deve ritenersi insussistente la legittimazione, prospettata in via di subordine, del Presidente del Consiglio dei ministri, quale organo deputato



ad esprimere la volontà dell'intero Governo, relativamente ad attribuzioni non altrimenti assegnate in via esclusiva (sentenza n. 379 del 1992);

che, quanto al profilo oggettivo, sussiste la materia del conflitto, dal momento che il ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita da parte dell'impugnato provvedimento del Ministro della giustizia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Magistrato di sorveglianza di Roma nei confronti del Ministro della giustizia;

dispone:

a) che la cancelleria della Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al ricorrente Magistrato di sorveglianza di Roma;

b) che, a cura del ricorrente, l'atto introduttivo e la presente ordinanza siano notificati al Ministro della giustizia entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui alla lettera a), per essere successivamente depositati nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni dalla notificazione, secondo quanto previsto dall'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: SILVESTRI

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 7 marzo 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI

T_120046

N. 47

Ordinanza 20 febbraio - 7 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Riscossione esattoriale - Notificazione di cartella di pagamento relativa a debiti previdenziali - Temporanea assenza di soggetto idoneo a ricevere l'atto presso il luogo di residenza, dimora o domicilio del destinatario - Applicabilità delle modalità di notificazione mediante deposito nella casa comunale e conseguente perfezionamento della notificazione nel giorno successivo a quello in cui l'avviso del deposito dell'atto è affisso nell'albo del comune - Denunciata estensione del procedimento notificatorio nella casa comunale, riferito alle ipotesi di materiale impossibilità di notifica dell'atto nel luogo previsto in via generale dalla legge, anche all'ipotesi in cui sia noto il luogo di residenza, dimora o domicilio del destinatario - Ordinanza di rimessione - Difetto di notificazione alla parte rimasta contumace nel giudizio principale - Necessità di integrazione del contraddittorio secondo un criterio di economia processuale, in assenza di termine perentorio per il giudizio costituzionale - Restituzione degli atti al giudice rimettente, affinché provveda alla notificazione dell'ordinanza di rimessione al litisconsorte pretermesso.

- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 26, comma terzo, in combinato disposto con il d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 60, comma primo, alinea e lett. e).
- Costituzione, artt. 3 e 24.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 26, «comma 1» [*recte*: terzo comma, nel testo applicabile *ratione temporis*], del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), e 60, «comma 1» [rectius: «primo comma, alinea e lettera e)], del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), promosso dal giudice del lavoro del Tribunale di Padova nel giudizio civile vertente tra la s.c. a r.l. Cooperativa Quadrifoglio, l'INPS, la s.p.a. Società di Cartolarizzazione dei Crediti INPS e la s.p.a. Equitalia Polis con ordinanza del 26 luglio 2010, iscritta al n. 365 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visti gli atti di costituzione dell'INPS e della s.p.a. Società di Cartolarizzazione dei Crediti INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2012 il Giudice relatore Franco Gallo;

Uditi l'avvocato Antonino Sgroi, per l'INPS e la s.p.a. Società di Cartolarizzazione dei Crediti INPS, e l'avvocato dello Stato Beatrice Gaia Fiduccia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, nel corso di un giudizio di opposizione contro il ruolo sotteso ad una cartella di pagamento relativa a debiti previdenziali promosso da una società cooperativa a responsabilità limitata nei confronti dell'INPS e della s.p.a. Società di Cartolarizzazione dei Crediti INPS (s.p.a. SCCI), ai sensi dell'art. 24, comma 5, del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46 (Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'art. 1 della legge 28 settembre 1998, n. 337), il giudice del lavoro del Tribunale di Padova, con ordinanza del 26 luglio 2010, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità del combinato disposto degli artt. 26, «comma 1» [*recte*: terzo comma, nel testo applicabile *ratione temporis*], del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), e 60, «comma 1» [rectius: «primo comma, alinea e lettera e)»], del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), nella parte in cui, individuando per i «casi previsti dall'art. 140 del codice di procedura civile» il momento di perfezionamento della notificazione della cartella di pagamento «nel giorno successivo a quello in cui l'avviso del deposito è affisso nell'albo del comune», rende applicabili alla notificazione di detta cartella le modalità di notificazione mediante deposito nella casa comunale ed affissione del relativo avviso nell'albo comunale non solo nell'ipotesi in cui nel Comune nel quale deve eseguirsi la notificazione non vi sia abitazione, ufficio o azienda del destinatario, ma anche nell'ipotesi in cui sia noto il luogo di residenza, dimora o domicilio del destinatario;

che si sono costituite nel giudizio di legittimità costituzionale l'INPS e la s.p.a. SCCI, parti opposte nel giudizio principale, deducendo l'inammissibilità e l'infondatezza della sollevata questione;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dell'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile (per *aberratio ictus*; per omessa descrizione della fattispecie; per irrilevanza) o, in via subordinata, manifestamente infondata;

che, con memoria depositata in prossimità della pubblica udienza, l'INPS, «in proprio e quale mandatario» della s.p.a. SCCI, ha eccepito l'inammissibilità della questione per il difetto di notificazione dell'ordinanza di rimessione alla parte rimasta contumace nel giudizio principale, cioè alla s.p.a. Equitalia Polis, successivamente incorporata dalla s.p.a. Equitalia Sud.



Considerato che, in base all'art. 23, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione ed il funzionamento della Corte costituzionale), l'ordinanza di remissione va: *a)* «notificata, quando non se ne sia data lettura nel pubblico dibattimento, alle parti in causa ed al Pubblico Ministero quando il suo intervento sia obbligatorio, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri od al Presidente della Giunta regionale a seconda che sia in questione una legge o un atto avente forza di legge dello Stato o di una Regione»; *b)* «comunicata [...] anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento o al Presidente del Consiglio regionale interessato»;

che nella specie, con riguardo al giudizio principale, il ricorso in opposizione proposto dalla s.c. a r.l. è diretto non solo all'INPS ed alla s.p.a. Società di Cartolarizzazione dei Crediti INPS, ma anche alla s.p.a. Equitalia Polis, «quale concessionario del servizio riscossioni per la Provincia di Venezia», e risulta ritualmente notificato a quest'ultima società con plico postale spedito dall'ufficiale giudiziario il 17 novembre 2009 e ricevuto il 19 novembre successivo;

che, pertanto, la s.p.a. Equitalia Polis è parte del giudizio principale e rientra tra le «parti in causa» alle quali – siano esse costituite in giudizio o no – deve essere notificata l'ordinanza di remissione ai sensi del citato art. 23, quarto comma, della legge n. 87 del 1953;

che l'ordinanza di remissione non risulta notificata alla predetta s.p.a. Equitalia Polis;

che questa Corte ha varie volte affermato che la mancata notificazione dell'ordinanza di remissione ad alcuna delle parti in causa comporta la violazione di un adempimento essenziale, tale da integrare la violazione del contraddittorio e la lesione del diritto di difesa della parte pretermessa, con conseguente necessità di dichiarare la manifesta inammissibilità della questione (ordinanze n. 377 e n. 13 del 2006; n. 104 del 1999; n. 202 del 1983; nello stesso senso, ma con riferimento all'ipotesi della mancata notificazione dell'ordinanza di remissione ai soggetti indicati dall'art. 23, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 diversi dalle «parti in causa»: ordinanze n. 395 del 1997 e n. 372 del 1995);

che, tuttavia, in una meno recente pronuncia questa Corte ha ritenuto che, una volta rilevata la mancata notificazione dell'ordinanza di remissione ad una delle parti in causa, va disposta la restituzione degli atti al giudice rimettente affinché venga eseguita la notificazione alla parte pretermessa (ordinanza n. 81 del 1964);

che tale pronuncia è meritevole di essere seguita, perché: *a)* l'art. 23, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, almeno per quanto attiene alle «parti in causa», è diretto a salvaguardare l'integrità del contraddittorio nel giudizio davanti alla Corte costituzionale, prevedendo un caso speciale di litisconsorzio necessario (di tipo processuale); *b)* pertanto, tale disposizione deve essere preferibilmente interpretata in armonia con le disposizioni del processo civile, tributario e amministrativo in base alle quali la mancata instaurazione del giudizio nei confronti di un litisconsorte necessario comporta non l'inammissibilità dell'atto introduttivo, ma solo la necessità che il giudice ordini l'integrazione del contraddittorio, a nulla rilevando che in base a tali disposizioni l'ordine debba esser eseguito entro un termine perentorio, non previsto per il giudizio costituzionale (art. 102 del codice di procedura civile; art. 14 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, recante «Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413»; artt. 27 e 49 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante «Attuazione dell'articolo 14 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo»); *c)* l'art. 2, comma 1, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nello stabilire che il Presidente della Corte costituzionale «accertata, sulla base delle verifiche effettuate dal cancelliere [...], la regolarità dell'ordinanza e delle notificazioni dispone che l'ordinanza stessa sia pubblicata [...]», gli attribuisce il potere-dovere di verificare la regolarità delle notificazioni dell'ordinanza di remissione e, pertanto, implicitamente gli consente, in caso di rilevata mancata notificazione ad una delle «parti di causa», di non procedere alla pubblicazione ufficiale (nella Gazzetta della Repubblica o nel Bollettino regionale, a seconda dei casi) dell'ordinanza e di restituire il fascicolo d'ufficio al giudice rimettente affinché la sua cancelleria provveda alla notificazione ed alla successiva nuova trasmissione degli atti alla Corte; *d)* non sarebbe ragionevole ritenere che l'intero Collegio della Corte costituzionale, solo perché il difetto di notificazione dell'ordinanza ad una parte sia stato riscontrato in pubblica udienza o nella riunione in camera di consiglio, non possa esercitare (in luogo del Presidente della Corte) quel potere di restituire gli atti al rimettente per integrare il contraddittorio che, prima della pubblicazione ufficiale dell'ordinanza di remissione, sicuramente compete al Presidente della Corte;

che alla restituzione degli atti non osta neppure l'art. 1 delle citate norme integrative, il quale, data la sua generica formulazione, non fissa alcun termine, tantomeno decadenziale, per l'integrazione del contraddittorio («L'ordinanza [...] deve essere trasmessa alla Corte costituzionale insieme con gli atti e con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte nell'art. 23 della legge» n. 87 del 1953);

che la restituzione degli atti al rimettente risponde, infine, a criteri di evidente economia processuale, perché ad essa consegue una meno onerosa procedura per sottoporre nuovamente la questione al vaglio della Corte;

che infatti, mentre nel caso di dichiarazione di inammissibilità, il giudice *a quo* – ove intenda adire la Corte costituzionale – dovrà riproporre la questione con una nuova ordinanza di remissione, alla quale seguiranno nuove



notificazioni a tutte le parti ed una nuova pubblicazione ufficiale; nel caso di restituzione degli atti, invece, sarà sufficiente che il cancelliere del giudice rimettente provveda alla notificazione dell'originaria ordinanza al litisconsorte pretermesso ed a ritrasmettere il fascicolo alla Corte;

che in conclusione, nella specie, va ordinata la restituzione degli atti al rimettente, affinché provveda alla notificazione dell'ordinanza di remissione alla s.p.a Equitalia Polis.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al giudice del lavoro del Tribunale di Padova.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: GALLO

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 7 marzo 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI

T_120047

N. 48

Ordinanza 20 febbraio - 7 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Servizio idrico integrato - Determinazione della tariffa - Necessità di tener conto anche dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito - Ordinanza di remissione - Obbligo di motivazione asseritamente assolto con rinvio alla valutazione di ammissibilità del referendum abrogativo riguardante la disposizione denunciata - Erroneità dell'assunto - Mancata evocazione dei parametri costituzionali violati e difetto di motivazione - Manifesta inammissibilità della questione.

– D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 154, comma 1.

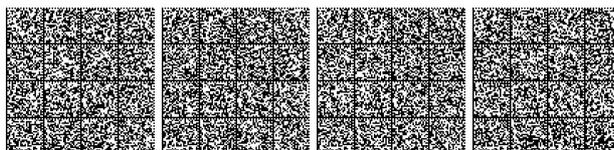
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 154, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), limitatamente alle parole «dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito», promosso con ordinanza depositata il 24 maggio 2011 dal Giudice di pace di Anzio nel giudizio vertente tra Patrizia De Annunziis e la s.p.a. Acqualatina, iscritta al n. 196 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti l'atto di costituzione di Patrizia De Annunziis e l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
Udito nella camera di consiglio del 15 febbraio 2012 il Giudice relatore Franco Gallo.

Ritenuto che, nel corso di un giudizio nel quale una utente del servizio idrico integrato aveva richiesto alla s.p.a. Acqualatina, gestore di tale servizio, la ripetizione delle somme pagate a titolo di canone di utenza, perché questo era stato fissato in misura «esagerata e sproporzionata comunque al valore di mercato del bene fornito», il Giudice di pace di Anzio, con ordinanza depositata il 24 maggio 2011, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 154, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), limitatamente alla parte in cui stabilisce che la tariffa del servizio idrico integrato va determinata tenendo conto anche «dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito»;

che il rimettente premette che: *a)* la s.p.a. Acqualatina era stata prescelta dall'Autorità di ambito territoriale ottimale (ATO) n. 4, «Lazio Meridionale Latina», quale gestore del locale servizio idrico integrato; *b)* tale gestore è una società mista a prevalente capitale pubblico (detenuto, per il 51%, dai 38 Comuni dell'ATO n. 4 e, per il 49%, dal gruppo multinazionale Veolia Environnement, con sede a Parigi, «n. 1 al mondo nei servizi idrici»); *c)* il contratto di gestione con la suddetta s.p.a. non prevede alcun rischio d'impresa per il partner privato, in quanto le eventuali perdite gravano «esclusivamente sul socio pubblico»; *d)* la parte attrice aveva sollevato «eccezioni di incostituzionalità della vigente normativa sull'acqua pubblica» e formulato «una richiesta di rinvio alla Corte di Giustizia della UE per abuso di posizione dominante»;

che, poste tali premesse, il giudice *a quo* afferma che la sollevata questione di legittimità costituzionale non è manifestamente infondata, perché la sentenza della Corte costituzionale n. 26 del 2011 ha dichiarato ammissibile la richiesta di *referendum* popolare abrogativo dell'art. 154, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, proprio con riferimento alle parole «dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito»;

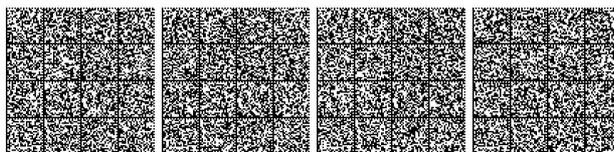
che, quanto alla rilevanza, il giudice rimettente osserva che, per effetto dell'accoglimento della questione, verrebbe eliminata dalla tariffa idrica la quota relativa alla remunerazione del capitale investito e, pertanto, si ridurrebbe l'entità dei canoni dei quali la parte attrice lamenta l'eccessiva «gravosità»;

che, nel giudizio di legittimità costituzionale, si è costituita l'utente del servizio idrico integrato, parte attrice nel giudizio principale, ed ha chiesto alla Corte di provvedere all'«abrogazione» della disposizione oggetto della sollevata questione, perché tale disposizione, nell'addossare sull'utente di un bene demaniale quale l'acqua – invece che sull'impresa e sull'imprenditore –, il costo del capitale investito, contrasta con i principi fondamentali della Costituzione e con l'utilità sociale ed arreca, altresì, danno alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana, in violazione del comma 1 dell'art. 3 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel presente giudizio concludendo per la dichiarazione di inammissibilità o, in subordine, di infondatezza della questione;

che, in particolare, quanto all'eccepita inammissibilità, la difesa dello Stato rileva che, nell'ordinanza di rimessione, non sono indicati i parametri costituzionali che si assumono violati e manca, altresì, ogni motivazione circa la non manifesta infondatezza della questione;

che, quanto alla dedotta infondatezza, la medesima difesa osserva che la sopravvenienza, nelle more, dell'abrogazione referendaria della normativa denunciata «non elimina la nozione di tariffa come corrispettivo, determinata in modo tale da assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio «chi inquina paga», considerato che coesistente alla nozione di rilevanza economica del servizio è la copertura dei costi», in quanto l'art. 149 del d.lgs. n. 152 del 2006 richiede comunque l'equilibrio economico finanziario della gestione del servizio idrico, cioè la «piena copertura da parte della tariffa dei costi dei fattori produttivi», con la conseguenza che «resta ormai escluso che il carattere remunerativo della tariffa possa essere inteso



quale elemento essenziale e caratterizzante della nozione, di derivazione comunitaria [...] di “rilevanza economica” del servizio idrico integrato».

Considerato che il Giudice di pace di Anzio dubita della legittimità costituzionale dell’art. 154, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nella parte in cui stabilisce che la tariffa del servizio idrico integrato è determinata tenendo conto anche «dell’adeguatezza della remunerazione del capitale investito»;

che la sollevata questione non ha perso di rilevanza in conseguenza della sopravvenuta abrogazione della normativa denunciata, a decorrere dal 21 luglio 2011, per effetto del d.P.R. 18 luglio 2011, n. 116 (Abrogazione parziale, a seguito di *referendum* popolare, del comma 1 dell’articolo 154 del decreto legislativo n. 152 del 2006, in materia di determinazione della tariffa del servizio idrico integrato in base all’adeguata remunerazione del capitale investito), emesso a séguito dell’esito positivo del *referendum* abrogativo;

che, infatti, tale abrogazione referendaria, non avendo effetto retroattivo, non è idonea ad incidere sui rapporti giuridici oggetto di esame nel giudizio principale, tutti anteriori alla suddetta data del 21 luglio 2011;

che il rimettente muove dall’erroneo presupposto che la valutazione di ammissibilità del *referendum* abrogativo popolare riguardante la disposizione denunciata – valutazione effettuata dalla Corte costituzionale con sentenza n. 26 del 2011 – implica un dubbio di legittimità costituzionale della medesima disposizione;

che, in forza di tale presupposto, il giudice *a quo*, nel sollevare la questione, non indica né i parametri costituzionali che sarebbero violati dalla denunciata disposizione né le ragioni dell’asserito contrasto con la Costituzione, ma si limita a rinviare alla sentenza della Corte costituzionale n. 26 del 2011, che ha dichiarato ammissibile il *referendum* abrogativo popolare;

che, contrariamente all’assunto del Giudice di pace, la pronuncia di ammissibilità di un quesito referendario non comporta, come più volte affermato da questa Corte, alcuna valutazione circa la fondatezza di eventuali profili di illegittimità costituzionale della normativa oggetto di *referendum* (*ex plurimis*, sentenza n. 13 del 2012), con la conseguenza che da detta pronuncia di ammissibilità «non è [...] lecito trarre conseguenze circa la conformità o meno a Costituzione della menzionata normativa» (sentenza n. 45 del 2005);

che, in coerenza con tale impostazione, la richiamata sentenza n. 26 del 2011 ha espressamente escluso di aver esercitato un controllo di costituzionalità sul denunciato art. 154, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006 («Non è [...] in discussione, in questa sede, la valutazione di eventuali profili di illegittimità costituzionale della normativa oggetto dell’iniziativa referendaria»);

che, pertanto, il rinvio alla sentenza di questa Corte n. 26 del 2001, effettuato dal rimettente a sostegno della sollevata questione senza addurre alcuna ulteriore argomentazione e senza indicare i parametri costituzionali violati, si risolve nel difetto di motivazione circa la non manifesta infondatezza della questione e rende quest’ultima manifestamente inammissibile;

che tale causa di manifesta inammissibilità assorbe quella derivante dal fatto che il rimettente, omettendo di indicare le ragioni per le quali non ha ritenuto di prendere in considerazione l’eccezione, prospettata dalla parte attrice, di incompatibilità della denunciata disposizione rispetto alla normativa dell’Unione europea in tema di divieto di abuso di posizione dominante, non ha motivato sulla rilevanza della questione stessa;

che infatti il giudice *a quo*, per effetto di tale lacuna motivazionale, non ha dato conto delle ragioni per le quali ha stimato di avere adempiuto l’onere su di lui gravante di risolvere – eventualmente con l’ausilio della Corte di giustizia dell’Unione europea, in forza dell’art. 267 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, e comunque in via prioritaria rispetto all’incidente di costituzionalità – il dubbio prospettato nel giudizio principale circa la compatibilità della norma nazionale con disposizioni dell’Unione europea ad effetto diretto (su tale onere, *ex plurimis*, sentenze n. 415 e n. 102 del 2008, n. 284 del 2007; ordinanze n. 25 del 2010 e n. 454 del 2006) e, pertanto, non ha fornito alcuna spiegazione sulla necessità di applicare, nel giudizio principale, la disposizione impugnata.

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 154, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nella parte in cui stabilisce che la tariffa del servizio idrico integrato va determinata tenendo conto anche «dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito», sollevata Giudice di pace di Anzio con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: GALLO

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 7 marzo 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI

T_120048

N. 49

Ordinanza 20 febbraio - 7 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento e procedure concorsuali - Beneficio della esdebitazione - Non applicabilità ai soggetti dichiarati falliti con provvedimento anteriore all'entrata in vigore della riforma organica di cui al d.lgs n. 5 del 2006 - Denunciata disparità di trattamento *ratione temporis* - Questione già dichiarata manifestamente infondata - Manifesta infondatezza.

- D.lgs. 12 settembre 2007, n. 169, artt. 19 e 22, comma 4.
- Costituzione, art. 3.

ORDINANZA

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 19 e 22, comma 4, del decreto legislativo 12 settembre 2007, n. 169 (Disposizioni integrative e correttive al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nonché al decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5, in materia di disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'articolo 1, commi 5, 5-bis e 6, della legge 14 maggio 2005, n. 80), promosso dal Tribu-



nale ordinario di Alessandria sull'istanza promossa da Cervetti Carlo & c. s.a.s., con ordinanza del 23 settembre 2009 iscritta al n. 190 del registro ordinanze 2011, e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Udito nella camera di consiglio del 15 febbraio 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano.

Ritenuto che con ordinanza depositata in data 23 settembre 2009, il Tribunale ordinario di Alessandria ha sollevato, con riferimento all'articolo 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli articoli 19 e 22, comma 4, del decreto legislativo 12 settembre 2007, n. 169 (Disposizioni integrative e correttive al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nonché al decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5, in materia di disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'articolo 1, commi 5, 5-bis e 6, della legge 14 maggio 2005, n. 80), in quanto non prevedono la applicazione delle disposizioni in tema di esdebitazione anche alle procedure di fallimento chiuse prima della entrata in vigore del d.lgs. n. 5 del 2006;

che il rimettente riferisce di essere chiamato a decidere sulla istanza di esdebitazione presentata da una persona fisica, socio illimitatamente responsabile di una società in accomandita semplice dichiarata fallita, unitamente all'istante, nel 1994 ed il cui fallimento è stato chiuso con decreto del 30 aprile 2003;

che, ad avviso del rimettente, la questione è rilevante nel giudizio *a quo*, in quanto, vigendo la attuale legislazione, il relativo ricorso introduttivo dovrebbe essere dichiarato inammissibile, là dove, in caso di accoglimento dell'incidente di legittimità costituzionale, il medesimo sarebbe suscettibile di essere esaminato nel merito;

che il Tribunale di Alessandria precisa, altresì, che, ad un esame delibativo, la pretesa del ricorrente non appare manifestamente infondata, rilevando, in particolare, che, in linea di principio, non è ostativo all'accoglimento della istanza il fatto che essa sia stata proposta dal socio illimitatamente responsabile coinvolto nel fallimento della società di persone da lui partecipata; che non emergerebbero gli elementi ostativi di cui al primo comma dell'art. 142 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa); che, infine, secondo un orientamento giurisprudenziale cui lo stesso rimettente ritiene di aderire, l'accoglimento della istanza non deve essere subordinato al fatto che tutti i creditori concorsuali siano stati, ancorché in parte, soddisfatti, essendo sufficiente che ciò sia avvenuto anche soltanto per alcuni di essi, circostanza questa verificatasi nel caso di specie;

che, tanto rilevato, il rimettente ritiene che le disposizioni censurate, che prevedono una limitata retroattività della nuova disciplina, anche se emanate nel chiaro intento di eliminare l'inapplicabilità della normativa in materia di esdebitazione alle procedure aperte prima del 16 luglio 2006, realizzano, però, una più manifesta disparità di trattamento, posto che ad esse consegue che quanti sono stati dichiarati falliti prima della predetta data sono ammessi alla esdebitazione solo se alla medesima data la relativa procedura fallimentare era ancora pendente;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente rileva che le finalità della introduzione dell'istituto della esdebitazione del fallito sono duplici: da una parte premiare il debitore collaborativo, dall'altra incentivare la celere ripresa della attività produttiva;

che, prosegue il rimettente, rispetto a dette finalità sarebbe incongrua la esclusione o la ammissione al beneficio in funzione della avvenuta chiusura o meno della procedura alla data della entrata in vigore del d.lgs. n. 5 del 2006;

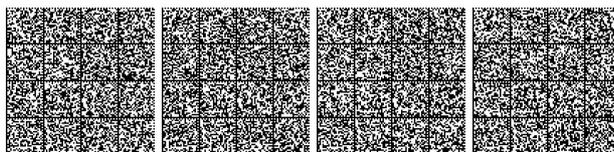
che, in particolare, quanto alla prima finalità, si avrebbe persino l'effetto paradossale di pregiudicare il debitore che, con la sua condotta collaborativa, abbia consentito una più celere definizione della procedura fallimentare, tale da consentirne la chiusura prima del 16 luglio 2006, e, quanto alla seconda, sarebbe controproducente non consentire di godere della agevolazione a chi sia da più tempo rientrato in bonis;

che, aggiunge il rimettente, le disposizioni sarebbero, comunque, prive di ragionevolezza in quanto, rispetto a due soggetti dichiarati falliti nello stesso tempo, riservano, senza alcuna giustificazione, un trattamento peggiore a quello la cui procedura, svoltasi con maggiore celerità, si è chiusa prima del 16 luglio 2006, laddove l'interesse pubblico è, invece, quello di definire rapidamente le procedure concorsuali;

che non risulta essere intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato che il Tribunale ordinario di Alessandria dubita, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, della legittimità costituzionale degli articoli 19 e 22, comma 4, del decreto legislativo 12 settembre 2007, n. 169 (Disposizioni integrative e correttive al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nonché al decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5, in materia di disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'articolo 1, commi 5, 5-bis e 6, della legge 14 maggio 2005, n. 80);

che, ad avviso del rimettente le due disposizioni sopraindicate violerebbero l'art. 3 Cost., in quanto, fermi restando i requisiti e le altre condizioni indicate dall'art. 142 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del



fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa), escludono dalla possibilità di godere del beneficio della esdebitazione i soggetti dichiarati falliti per i quali sia intervenuto provvedimento di chiusura del fallimento prima del 16 luglio 2006, data di entrata in vigore del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'art. 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80);

che tale esclusione comporterebbe una ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla disciplina applicabile a chi può accedere al beneficio in questione, in virtù del solo fatto che la procedura fallimentare, a lui pertinente, fosse ancora aperta alla predetta data ed ancorché – essendo questi stato dichiarato fallito prima della entrata in vigore del citato d.lgs. n. 5 del 2006 – si continuino ad applicare nei suoi confronti le disposizioni originariamente contenute nel regio decreto n. 267 del 1942;

che sarebbe, altresì, irragionevole fare dipendere la possibilità di accedere o meno alla esdebitazione da fattori casuali e non riferibili alla condotta del fallito, anzi pregiudicando la posizione di chi abbia consentito una più celere definizione della procedura;

che la questione, quanto alla violazione dell'art. 3 Cost. – ipotizzata dal rimettente sotto il duplice versante sia della irragionevolezza intrinseca della limitazione temporale della possibilità di beneficiare della disciplina in tema di esdebitazione sia della disparità di trattamento fra soggetti che, in funzione della sola circostanza della attualità o meno ad una certa data della pendenza della procedura fallimentare loro pertinente, sono, o non sono, ammessi al predetto beneficio – è manifestamente infondata;

che analoga questione, già sollevata in passato dal medesimo rimettente, è stata definita con ordinanza di manifesta infondatezza (ordinanza n. 61 del 2010);

che gli argomenti a suo tempo spesi da questa Corte appaiono tuttora pienamente validi;

che in particolare, con specifico riferimento alla dedotta disparità di trattamento, il rimettente omette di considerare che il criterio di discriminare nella applicazione di diverse discipline normative basato su dati cronologici non può dirsi, a meno che non sia affetto da manifesta arbitrarietà intrinseca, fonte di ingiustificata disparità di trattamento, poiché, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, lo stesso naturale fluire del tempo è valido elemento diversificatore delle situazioni giuridiche (fra le ultime si vedano le sentenze n. 273 del 2011 e n. 197 del 2010 nonché le ordinanze n. 31 del 2011 e n. 61 del 2010);

che, per quanto attiene alla irragionevolezza della fissazione di un limite temporale alla possibilità di accedere al beneficio della esdebitazione – posto che l'unica alternativa possibile, onde non incorrere nella opposizione di termini ritenuti ingiustificati, sarebbe stata quella di estendere la applicabilità del beneficio a qualunque soggetto che, essendo stato dichiarato fallito, vi avesse interesse dopo la chiusura del fallimento – essa non è riscontrabile nella censurata scelta legislativa;

che, anzi, tale scelta appare coerente con la esigenza di compiere, al fine della concessione della esdebitazione, una serie di riscontri istruttori, volti alla verifica della effettiva meritevolezza del beneficio da parte del fallito, che ben difficilmente sarebbero possibili o, comunque, fonte di risultati attendibili, ove fossero svolti in relazione a procedure concorsuali la cui chiusura rimonti a periodi troppo risalenti nel tempo, rientrando, quindi, nella discrezionalità del legislatore la fissazione del detto limite temporale.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli articoli 19 e 22, comma 4, del decreto legislativo 12 settembre 2007, n. 169 (Disposizioni integrative e correttive al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nonché al decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5, in materia di disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'articolo 1, commi 5, 5-bis e 6, della legge 14 maggio 2005, n. 80), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Alessandria, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2012.

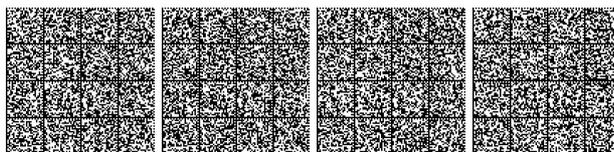
Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: NAPOLITANO

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 7 marzo 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI



n. 50

Sentenza 5 - 9 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposte e tasse - Norme della Regione Umbria - Agevolazioni in materia di IRAP - Sopravvenienza normativa incidente esclusivamente sull'ambito soggettivo di applicazione della disposizione censurata - Ininfluenza sulla questione prospettata.

- Legge della Regione Umbria 30 marzo 2011, n. 4, art. 5.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e).

Imposte e tasse - Norme della Regione Umbria - Agevolazioni in materia di IRAP - Introduzione di una ipotesi di deduzione dalla base imponibile non prevista dalla legislazione statale - Disposizione statale che consente alle Regioni di disporre interventi sull'IRAP solo dal 2013 - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di sistema tributario e contabile dello Stato, con riferimento agli anni 2011 e 2012 - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge della Regione Umbria 30 marzo 2011, n. 4, art. 5.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e).

Imposte e tasse - Norme della Regione Umbria - Agevolazioni in materia di IRAP - Mancata inclusione, fra i beneficiari, di taluni soggetti - Ricorso del Governo - Sopravvenienza normativa estensiva dell'ambito soggettivo di applicazione della disposizione censurata - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Umbria 30 marzo 2011, n. 4, art. 5, comma 1.
- Costituzione, art. 117, primo comma; TFUE, art. 107.

Sanità pubblica - Norme della Regione Umbria - Concorsi per il reclutamento di personale dirigente sanitario - Riserva del cinquanta per cento dei posti ai dipendenti delle aziende sanitarie locali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di uguaglianza nonché della competenza legislativa statale in materia di tutela della salute e di ordinamento delle professioni - Abrogazione della norma sulla riserva contemporaneamente all'entrata in vigore della norma censurata - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Umbria 30 marzo 2011, n. 4, art. 30.
- Costituzione, artt. 3 e 117, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI;

ha pronunciato la seguente

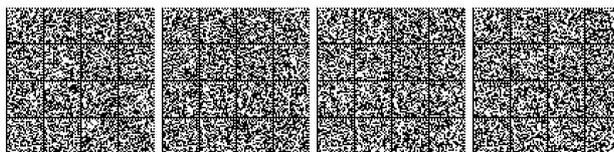
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 5 e 30 della legge della Regione Umbria 30 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2011 in materia di entrate e di spese), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3 giugno 2011, depositato nella cancelleria di questa Corte il 6 giugno 2011, ed iscritto al n. 56 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Umbria;

Udito nell'udienza pubblica del 14 febbraio 2012 il Giudice relatore Sabino Cassese;

Udito l'avvocato Paola Manuali per la Regione Umbria.



Ritenuto in fatto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 27 maggio 2011 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 6 giugno 2011 (reg. ric. n. 56 del 2011), ha impugnato gli articoli 5 e 30 della legge della Regione Umbria 30 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2011 in materia di entrate e di spese), per violazione degli artt. 3, 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo, della Costituzione.

2.— I due articoli impugnati prevedono misure concernenti rispettivamente l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e la disciplina del personale sanitario regionale.

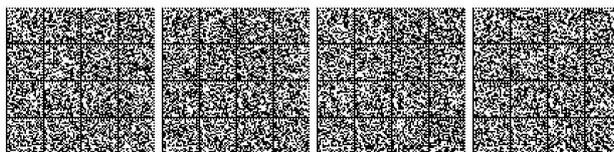
2.1.— L'art. 5 della legge della Regione Umbria n. 4 del 2011 detta norme riguardanti agevolazioni in materia di IRAP. Il comma 1 prevede che, ai fini della determinazione di detta imposta, «i soggetti passivi di cui all'articolo 3 [comma 1, lettere a), b), c) e B)] del decreto legislativo 15 dicembre 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) che nell'anno di imposta in corso al 31 dicembre 2011 incrementano il numero dei lavoratori assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato rispetto al numero dei lavoratori assunti con il medesimo contratto alla data del 31 dicembre 2010, possono dedurre il costo del predetto personale come specificato dal comma 2». Il successivo comma 2 precisa che tale deduzione «è pari al cinquanta per cento del costo di ogni nuovo dipendente incrementale assunto a tempo indeterminato, definito ai sensi dell'articolo 2425, primo comma, lettera B), numero 9 del codice civile. La deduzione è incrementata al settantacinque per cento nei casi di assunzione di personale dipendente disoccupato da oltre dodici mesi di età superiore ad anni quaranta e di assunzione di persone di sesso femminile». Ai sensi del comma 4, «La deduzione spetta per l'anno di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2010 e per i successivi quattro anni».

2.2.— L'art. 30 della legge impugnata riguarda il personale sanitario regionale, stabilendo che «In attesa della complessiva ridefinizione della materia e fatti salvi i principi contenuti nel decreto legislativo 30 marzo 2011, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e nella normativa statale di settore, per il reclutamento del personale delle Aziende sanitarie regionali continuano ad applicarsi le disposizioni contenute nella legge regionale 23 febbraio 2005, n. 16 (Disposizioni in materia di dotazioni organiche e di reclutamento del personale nelle Aziende sanitarie regionali)».

3.— Il Presidente del Consiglio dei ministri censura gli artt. 5 e 30 della legge della Regione Umbria n. 4 del 2011 sotto tre profili.

3.1.— In primo luogo, il ricorrente impugna l'art. 5 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di «sistema tributario e contabile dello Stato», in quanto modificherebbe la disciplina sostanziale dell'IRAP «introducendo un'ulteriore ipotesi di deduzione» rispetto a quelle previste dal 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), in assenza di disposizioni che consentano al legislatore regionale un simile intervento. Ad avviso del ricorrente, la normativa statale prevedrebbe «esclusivamente la facoltà delle Regioni di variare le aliquote, non anche di introdurre agevolazioni diverse rispetto a quelle previste dalle norme statali». La difesa dello Stato rileva inoltre che, in base alla giurisprudenza costituzionale, «l'IRAP si configura come tributo regionale nel solo senso di tributo istituzionalmente destinato ad alimentare la finanza della regione nel cui territorio avviene il prelievo a carico della rispettiva collettività», non rientrando perciò «nella gamma dei tributi regionali "propri" in senso stretto, i quali potranno essere istituiti dalle regioni, con propria legge, nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario statale». Il ricorrente sottolinea, infine, che, in ogni caso, «l'intervento agevolativo introdotto dalla Regione Umbria nella forma di deduzioni dalla base imponibile, sarà consentito solo dal 2013», perché l'art. 5, 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) dispone che solo «a decorrere dall'anno 2013 ciascuna regione a statuto ordinario, con propria legge, può ridurre le aliquote dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) fino ad azzerarle e disporre deduzioni dalla base imponibile, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e degli orientamenti giurisprudenziali della Corte di giustizia dell'Unione europea. Resta in ogni caso fermo il potere di variazione dell'aliquota di cui all'articolo 16, comma 3, del decreto legislativo n. 446 del 1997».

3.2.— In secondo luogo, il ricorrente censura l'art. 5 della legge impugnata per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., «nella parte in cui riconosce la facoltà di dedurre il costo di ogni nuovo dipendente incrementale assunto a tempo indeterminato, solo a taluni dei soggetti passivi dell'IRAP introducendo, quindi, una misura selettiva vietata dal



diritto europeo». La norma impugnata contiene un esplicito richiamo ai soli soggetti passivi di cui all'art. 3, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)*, del d.lgs. n. 446 del 1997, restando quindi esclusi i soggetti di cui alla lettera *e)*, ovvero «gli enti pubblici e privati diversi dalle società, residenti nel territorio dello Stato, che non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali nonché le società e gli enti di ogni tipo, con o senza personalità giuridica, non residenti nel territorio dello Stato». Secondo la difesa dello Stato, tale norma sarebbe in contrasto con l'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), violando, di conseguenza, l'art. 117, primo comma, Cost. L'esclusione dal novero dei beneficiari degli enti di cui alla lettera *e)* del d.lgs. n. 446 del 1997, considerati dalla legge istitutiva dell'IRAP soggetti passivi dell'imposta, priverebbe «l'agevolazione del carattere della generalità, assumendo la misura carattere di aiuto di Stato ed integrando così la fattispecie disciplinata dall'art. 107 del TFUE».

3.3.— In terzo luogo, il ricorrente censura l'art. 30 della legge della Regione Umbria n. 4 del 2011 per violazione degli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost., in materia di tutela della salute e di ordinamento delle professioni. Tale articolo, nella parte in cui proroga gli effetti dell'art. 6 della legge regionale 23 febbraio 2005, n. 16 (Disposizioni in materia di dotazioni organiche e di reclutamento del personale nelle Aziende sanitarie regionali), sarebbe «in contrasto con la disciplina generale in materia di accesso alla dirigenza del Servizio sanitario nazionale di cui al d.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale)» e creerebbe «disparità di trattamento in ambito nazionale». Ad avviso della difesa dello Stato, il citato art. 6 della legge regionale n. 16 del 2005, infatti, prevede che, per la copertura dei posti vacanti, «il cinquanta per cento dei posti disponibili della qualifica di dirigente è riservato ai dipendenti delle Aziende sanitarie regionali che bandiscono il relativo concorso», violando in tal modo l'art. 15 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

4.— Con atto depositato il 6 luglio 2011, si è costituita in giudizio la Regione Umbria, chiedendo che il ricorso sia dichiarato infondato.

4.1.— Quanto al primo motivo di ricorso, la difesa regionale rileva che il ricorrente «omette di considerare la portata della normativa successiva al d.lgs. n. 446 del 1997». In particolare, l'art. 1, comma 43, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2008) ha stabilito che «In attesa della completa attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, con particolare riferimento alla individuazione delle regole fondamentali per assicurare il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario di livello substatuale, l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) assume la natura di tributo proprio della regione e, a decorrere dal 1° gennaio 2009, è istituita con legge regionale. [...] Le regioni non possono modificare le basi imponibili; nei limiti stabiliti dalle leggi statali, possono modificare l'aliquota, le detrazioni e le deduzioni, nonché introdurre speciali agevolazioni». In seguito, l'art. 42, comma 7, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti), convertito nella legge 27 febbraio 2009, n. 14, ha previsto che «In attesa della approvazione parlamentare del disegno di legge recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, il termine di cui all'articolo 1, comma 43, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, è prorogato al 1° gennaio 2010». Di conseguenza, la difesa regionale osserva che, maturato il termine del 1° gennaio 2010 ed essendo intervenuta la legge delega in materia di federalismo fiscale (legge 5 maggio 2009, n. 42), «l'IRAP può essere considerata come tributo "regionale" in tutte quelle regioni che hanno provveduto alla relativa istituzione, avvenuta in Umbria con la legge regionale n. 26 del 2008». Da ciò deriverebbe il potere della Regione di intervenire, oltre che sull'aliquota, anche sulle detrazioni e sulle deduzioni, nonché di introdurre speciali agevolazioni, ai sensi del citato art. 1, comma 43, della legge n. 244 del 2007. Ad avviso della difesa regionale, dunque, la giurisprudenza costituzionale richiamata dal ricorrente sarebbe inconferente rispetto alla fattispecie censurata, perché si riferirebbe a modifiche legislative effettuate dalle Regioni sui soggetti passivi o sulla base imponibile dell'IRAP. Nel caso in esame, invece, la Regione Umbria consente solo deduzioni.

4.2.— In relazione al secondo motivo di ricorso, la difesa regionale osserva che, contrariamente a quanto sostenuto dal Presidente del Consiglio dei ministri, l'agevolazione prevista dalla norma impugnata non configurerebbe «alcun obbligo di notificazione preventiva» alla Commissione europea, ai sensi di quanto stabilito in materia di aiuti di Stato dall'art. 108, comma 3, del TFUE.

4.3.— Infine, quanto al terzo motivo di ricorso, la Regione Umbria ne deduce l'infondatezza, ritenendolo «frutto di evidente equivoco». La difesa regionale precisa che l'art. 31 della legge impugnata abroga l'art. 6 della legge regionale n. 16 del 2005, vale a dire la norma che il ricorrente indica per argomentare l'asserita violazione degli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost. Tale rilievo sarebbe perciò assorbente anche rispetto «alla infondatezza della censura di contrasto con l'art. 15 del d.lgs. n. 502 del 1992, considerato che l'ormai abrogato art. 6 della legge regionale n. 16 del 2005, con riferimento alla riserva del 50 per cento di posti di qualifica di dirigente delle Aziende sanitarie regionali richiamava espressamente l'art. 2, comma 4, della legge 29 dicembre 2001, n. 401, a sua volta riferito solo al personale di ruoli



amministrativo, tecnico e professionale»: la riserva di cui al citato art. 6 della legge regionale n. 16 del 2005, quindi, mai sarebbe stata applicata alla dirigenza medica.

5.— Successivamente al ricorso, l'art. 9, comma 2, della legge della Regione Umbria 24 novembre 2011, n. 14 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011, ai sensi della legge regionale di contabilità 28 febbraio 2000, n. 13 di contabilità, artt. 45 e 82, e provvedimenti collegati in materia di entrata e di spesa – Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali) ha modificato l'art. 5, comma 1, della legge impugnata, sostituendo le parole «i soggetti passivi di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a), b), c) e d)» con «per il settore privato i soggetti passivi di cui all'articolo 3».

6.— In data 17 gennaio 2012, la Regione Umbria ha depositato presso la cancelleria di questa Corte una memoria illustrativa, in cui sono ribadite le argomentazioni a sostegno della infondatezza del primo e del terzo motivo di ricorso. Quanto al secondo motivo, la difesa regionale rileva che l'intervenuta modifica legislativa realizzata con l'art. 9, comma 2, della legge regionale n. 14 del 2011, farebbe venir meno la censura riferita all'art. 5, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2011 per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., così determinando la cessazione della materia del contendere. Ciò anche in quanto la norma impugnata non avrebbe avuto applicazione, perché «i benefici ivi previsti avranno effetto per la prima volta solo al momento della dichiarazione IRAP relativa all'anno 2011».

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 27 maggio 2011 e depositato presso la cancelleria di questa Corte il 6 giugno 2011 (reg. ric. n. 56 del 2011), ha impugnato gli artt. 5 e 30 della legge della Regione Umbria 30 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2011 in materia di entrate e di spese), per violazione degli artt. 3, 117, commi primo, secondo, lettera e), e terzo, della Costituzione.

Le questioni sottoposte all'esame della Corte concernono l'adozione di misure in materia di imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e il reclutamento del personale sanitario nella Regione Umbria.

2.— Per quanto riguarda le agevolazioni in materia di IRAP, successivamente al ricorso, l'art. 9, comma 2, della legge della Regione Umbria 24 novembre 2011, n. 14 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011, ai sensi della legge regionale di contabilità 28 febbraio 2000, n. 13 di contabilità, artt. 45 e 82, e provvedimenti collegati in materia di entrata e di spesa – Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali) ha modificato l'art. 5, comma 1, della legge impugnata, prevedendo che «le parole: “i soggetti passivi di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a), b), c) e d)” sono sostituite dalle seguenti: “per il settore privato i soggetti passivi di cui all'articolo 3”».

Lo *ius superveniens* ha ad oggetto esclusivamente l'ambito soggettivo di applicazione della ipotesi di deduzione dalla base imponibile IRAP prevista dall'art. 5 della legge della Regione Umbria n. 4 del 2011. Nulla è mutato con riguardo alla ipotesi di deduzione in sé, la cui introduzione è censurata dal ricorrente per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di «sistema tributario e contabile dello Stato», in quanto la disciplina legislativa statale dell'IRAP non prevedrebbe «la facoltà delle Regioni [...] di introdurre agevolazioni diverse rispetto a quelle previste dalle norme statali».

Tale censura deve essere considerata per prima.

2.1.— La questione è fondata.

Questa Corte ha già precisato che l'IRAP, anche dopo la sua «regionalizzazione», non è divenuta «“tributo proprio” regionale – nell'accezione di tributo la cui disciplina è liberamente modificabile da parte delle Regioni (o Province autonome) – ma resta un tributo disciplinato dalla legge statale in alcuni suoi elementi strutturali e, quindi, in questo senso, “erariale”», e che lo Stato «continua a regolare compiutamente la materia e a circoscrivere con precisione gli ambiti di intervento del legislatore regionale» (sentenze n. 357 del 2010 e n. 216 del 2009). La legislazione statale, infatti, dapprima ha disposto che, «per i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni» – come l'IRAP – «le regioni, con propria legge, possono modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti e secondo criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria» (art. 7, comma 1, lettere b, numero 1, e c, della legge 5 maggio 2009, n. 42, “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”); poi, ha stabilito che «A decorrere dall'anno 2013 ciascuna regione a statuto ordinario, con propria legge, può ridurre le aliquote dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) fino ad azzerarle e disporre deduzioni dalla base imponibile, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e degli orientamenti giurisprudenziali della Corte di giustizia dell'Unione europea. Resta in ogni caso fermo



il potere di variazione dell'aliquota di cui all'articolo 16, comma 3, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446» (art. 5 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»).

Fino al 2013, dunque, in materia di IRAP le Regioni «non possono modificare le basi imponibili; nei limiti stabiliti dalle leggi statali, possono modificare l'aliquota, le detrazioni e le deduzioni, nonché introdurre speciali agevolazioni» (art. 1, comma 43, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008»).

L'art. 5 della legge della Regione Umbria n. 4 del 2011 prevede che, «per l'anno di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2010 e per i successivi quattro anni» (comma 4), le imprese che nell'anno di imposta in corso al 31 dicembre 2011 abbiano incrementato rispetto al 2010 il numero dei lavoratori assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato possano dedurre dalla base imponibile IRAP il cinquanta per cento – o il settantacinque per cento, nel caso di assunzione di personale dipendente disoccupato da oltre dodici mesi di età superiore ad anni quaranta o di persone di sesso femminile – del costo di ogni nuovo dipendente incrementale assunto a tempo indeterminato. L'art. 11, comma 4-*quater*, 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), invece, ha riconosciuto alle imprese la deducibilità del costo – per un importo annuale non superiore a 20.000 euro per ciascun nuovo dipendente – per il personale assunto a tempo indeterminato fino al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2008.

L'art. 5 della legge impugnata, pertanto, introduce una ipotesi di deduzione dalla base imponibile IRAP che non è prevista dalla legislazione statale e che, in quanto riferita agli anni 2011 e 2012, è in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di sistema tributario e contabile dello Stato.

2.2.— Per quanto attiene ai profili di censura non assorbiti dalla declaratoria di illegittimità costituzionale parziale dell'art. 5 della legge della Regione Umbria n. 14 del 2011, va dichiarata cessata la materia del contendere con riferimento al giudizio concernente il comma 1 del medesimo articolo. Il ricorrente ha impugnato tale comma lamentando la mancata inclusione, nell'ambito di applicazione dell'agevolazione in materia di IRAP, dei soggetti di cui alla lettera e) dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 446 del 1997, in quanto essa priverebbe «l'agevolazione del carattere della generalità, assumendo la misura carattere di aiuto di stato ed integrando così la fattispecie disciplinata dall'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)». A seguito delle modifiche introdotte con l'art. 9, comma 2, della legge della Regione Umbria n. 14 del 2011, l'ipotesi di deduzione prevista dal legislatore regionale – che si applicherà a decorrere dall'anno 2013 – riguarda per il settore privato tutti i soggetti passivi di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 446 del 1997.

3.— Con riguardo al personale sanitario regionale, il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 30 della legge impugnata in quanto esso, prorogando gli effetti della legge della Regione Umbria 23 febbraio 2005, n. 16 (Disposizioni in materia di dotazioni organiche e di reclutamento del personale nelle Aziende sanitarie regionali), violerebbe gli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost., in materia di tutela della salute e di ordinamento delle professioni.

La questione non è fondata.

Il ricorrente muove dall'assunto che la norma impugnata sarebbe illegittima perché la proroga degli effetti della legge della Regione Umbria n. 16 del 2005 implicherebbe anche l'applicazione dell'art. 6 di tale legge, il quale prevede una riserva di posti del cinquanta per cento per i dipendenti delle aziende sanitarie locali che bandiscono concorsi per il reclutamento del personale. Il citato art. 6, però, è stato abrogato dall'art. 31 della stessa legge della Regione Umbria n. 4 del 2011, entrato in vigore lo stesso giorno dell'art. 30 impugnato. Ammesso che la norma abrogata fosse applicabile al personale dirigente sanitario, vengono meno le ragioni poste dal ricorrente a fondamento della censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5 della legge della Regione Umbria 30 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2011 in materia di entrate e di spese), in quanto riferito agli anni 2011 e 2012;

2) dichiara cessata la materia del contendere con riguardo al giudizio concernente l'articolo 5, comma 1, della legge della Regione Umbria n. 4 del 2011, in quanto riferito agli anni successivi al 2012, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;



3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 30 della legge della Regione Umbria n. 4 del 2011, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 marzo 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: CASSESE

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2012.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI

T_120050

n. 51

Sentenza 5 - 9 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Molise - Stabilizzazione di personale impegnato in lavori socialmente utili, non selezionato in base a criteri di tipo concorsuale - Violazione del principio dell'assunzione tramite pubblico concorso - Incidenza sulla regolamentazione del rapporto di lavoro, espressione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Molise 24 marzo 2011, n. 6, art. 11, comma 1.
- Costituzione, artt. 97 e 117, secondo comma, lett. l).

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Destinazione di risorse finanziarie al fine di promuovere la stabilizzazione dei lavoratori con contratto LSU in servizio presso le soppresse Comunità montane - Inosservanza dei limiti qualitativi e quantitativi stabiliti dalla legislazione statale per il riassorbimento di lavoratori precari, costituenti principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Molise 24 marzo 2011, n. 6, art. 11, comma 10.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 1° luglio 2009, n. 78 (convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102) art. 17, comma 10.

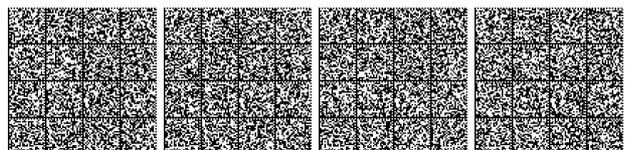
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI;

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 11, commi 1 e 10, della legge della Regione Molise 24 marzo 2011, n. 6 (Norme sull'organizzazione dell'esercizio di funzioni e compiti amministrativi a livello locale. Soppressione delle comunità montane), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 30 maggio 2011, depositato in cancelleria il 31 maggio 2011, ed iscritto al n. 54 del registro ricorsi 2011.

Udito nell'udienza pubblica del 14 febbraio 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

Udito l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 30 maggio 2011 e depositato in cancelleria il successivo 31 maggio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11, commi 1 e 10, della legge della Regione Molise 24 marzo 2011, n. 6 (Norme sull'organizzazione dell'esercizio di funzioni e compiti amministrativi a livello locale. Soppressione delle comunità montane).

Ad avviso del ricorrente le dette disposizioni sarebbero in contrasto con gli artt. 97, 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, della Costituzione, nonché con l'art. 17, comma 10, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali), e con l'art. 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

2. — L'art. 11, comma 1, della predetta legge regionale prevede che l'amministrazione regionale e gli enti che dipendono da essa vengano a ricoprire i posti vacanti nelle rispettive dotazioni organiche ricorrendo all'istituto della mobilità sia del personale a tempo indeterminato che a quello impiegato in lavori socialmente utili (LSU) delle sopresse Comunità montane in applicazione dell'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché delle norme di settore disciplinanti l'utilizzazione dei lavoratori socialmente utili.

Il citato art. 30, però, precisa la difesa statale, trova applicazione solamente per il personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato e non per personale precario come è quello dei cosiddetti lavoratori socialmente utili.

Pertanto, in tal modo, la disposizione regionale impugnata viene, in uno con la cessione del contratto, a convertire rapporti di lavoro a tempo determinato in rapporti a tempo indeterminato, operando la stabilizzazione dei lavoratori impiegati nei LSU e, di fatto, realizzando un inquadramento riservato. Essa, quindi, procedendo alla stabilizzazione di personale precario, si porrebbe in contrasto, irragionevolmente, con l'art. 97 della Costituzione, che stabilisce l'obbligatorietà dell'espletamento del concorso pubblico per accedere alla pubblica amministrazione.

In proposito, l'Avvocatura dello Stato rammenta che, secondo consolidata giurisprudenza costituzionale, solo la presenza di particolari e straordinarie esigenze, non rinvenibili nel caso di specie, potrebbe consentire la deroga a tale principio.

3. — Secondo il ricorrente, la disposizione regionale in oggetto si porrebbe in contrasto, altresì, con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.

Infatti – prosegue la difesa erariale – il comma 1 dell'art. 11 della citata legge regionale, richiamando l'istituto della mobilità per il passaggio diretto tra pubbliche amministrazioni, concretizzerebbe una «cessione del contratto» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, 9 settembre 2010, n. 19251 e 12 dicembre 2006, n. 26240), materia che attiene al diritto privato (sentenza n. 324 del 2010 della Corte costituzionale).

Applicandolo, poi, a «lavoratori a tempo determinato» verrebbe a modificare, sotto vari aspetti, la regolamentazione del rapporto precario in atto, intervenendo nella materia dell'ordinamento civile riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. (sentenza n. 108 del 2011).

4. — Anche il comma 10 dell'art. 11 della legge regionale del Molise n. 6 del 2011, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbe costituzionalmente illegittimo, in quanto violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione alla materia «coordinamento della finanza pubblica».

La disposizione censurata stabilisce che la Regione Molise, in sede di manovra finanziaria annuale, venga a destinare risorse finanziarie al fine di promuovere la stabilizzazione dei lavoratori con contratto LSU in servizio presso le sopresse Comunità montane. Essa, così disponendo, verrebbe a violare l'art. 17, comma 10, del d.l. n. 78 del 2009, il



quale – nel rispetto della programmazione triennale relativa al fabbisogno e ai vincoli finanziari previsti dalla normativa vigente in materia di assunzioni e di contenimento della spesa del personale – non prevede una generale salvaguardia di ogni forma di stabilizzazione, ma fissa limiti «qualitativi», nonché «quantitativi», al possibile riassorbimento di lavoratori cosiddetti precari nel pubblico impiego, limiti che costituiscono – per tutte le amministrazioni pubbliche, Regioni comprese – presupposti legittimanti e non superabili per la stabilizzazione o «ruolizzazione».

Il comma 10, pertanto, stabilendo che la Regione Molise stanzi, in sede di manovra finanziaria annuale – al fine di promuovere la stabilizzazione dei lavoratori impiegati in LSU in servizio presso le soppresse Comunità montane – risorse finanziarie al di fuori dei limiti e dei requisiti previsti dalla norma statale ricordata, si porrebbe in contrasto con principi fondamentali stabiliti in materia di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

5. — La Regione Molise non si è costituita.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha promosso – in riferimento agli artt. 97, 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, nonché all'art. 17, comma 10, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali), e all'art. 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) – questione di legittimità costituzionale, in via principale, dell'articolo 11, commi 1 e 10, della legge della Regione Molise 24 marzo 2011, n. 6 (Norme sull'organizzazione dell'esercizio di funzioni e compiti amministrativi a livello locale. Soppressione delle comunità montane).

2. — La prima delle disposizioni impugnate, l'art. 11, comma 1, della legge regionale n. 6 del 2011, stabilisce che «L'amministrazione regionale e gli enti da essa dipendenti ricoprono i posti vacanti delle rispettive dotazioni organiche, ricorrendone i presupposti di legge, prioritariamente attraverso la mobilità del personale a tempo indeterminato e LSU delle soppresse Comunità montane, in applicazione dell'articolo 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e delle norme di settore disciplinanti l'utilizzazione dei lavoratori socialmente utili».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la norma in oggetto sarebbe in contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto consentirebbe, senza l'espletamento di alcuna procedura concorsuale, la stabilizzazione di soggetti titolari di un rapporto di lavoro non ricompreso nella normativa statale di principio, quali risultano essere i lavoratori già impiegati nei lavori socialmente utili (LSU) delle soppresse Comunità montane.

L'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001, infatti, trova applicazione solamente per personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato e non per personale precario.

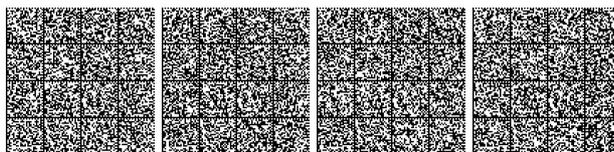
3. — La norma, inoltre, facendo ricorso all'istituto della mobilità con conseguente inquadramento a tempo indeterminato nei ruoli dall'amministrazione regionale e degli enti da essa dipendenti di personale impiegato nei cosiddetti LSU e concretizzando una «cessione del contratto» – materia che attiene al diritto privato – verrebbe ad intervenire in un ambito, quello dell'ordinamento civile, riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

4. — La Regione Molise non si è costituita in giudizio.

5. — La questione è fondata sia con riferimento all'art. 97 Cost. sia con riferimento all'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost.

5.1. — La giurisprudenza costituzionale ha più volte dichiarato costituzionalmente illegittime, per violazione dei principi di cui all'art. 97 Cost., disposizioni regionali che prevedevano procedure di stabilizzazione di personale impegnato in lavori socialmente utili senza porre limiti percentuali al ricorso a tale tipo di assunzione (sentenze n. 108, n. 68 e n. 67 del 2011) e «senza fornire indicazioni circa la sussistenza dei requisiti per poter ammettere deroghe al principio del concorso pubblico, vale a dire la peculiarità delle funzioni che il personale svolge (sentenze n. 267 e n. 195 del 2010, n. 293 del 2009) o specifiche necessità funzionali dell'amministrazione» (sentenza n. 68 del 2011).

5.1.1. — Questa Corte, del resto, ha ripetutamente rilevato la necessità del ricorso al concorso pubblico sia nelle ipotesi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio, sia in quelle – come nel caso di specie – «di trasformazione di rapporti non di ruolo non instaurati ab origine mediante concorso, in rapporti di ruolo», precisando «i limiti entro i quali può consentirsi al legislatore di disporre procedure di stabilizzazione di personale precario che derogano



al principio del concorso», e sottolineando, al riguardo, che «non è in particolare sufficiente, a tal fine, la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione, né basta la "personale aspettativa degli aspiranti" ad una misura di stabilizzazione» (sentenza n. 150 del 2010).

5.1.2. — La norma impugnata, prevedendo la stabilizzazione di soggetti titolari di meri rapporti precari (e, quindi, una forma di assunzione riservata senza «predeterminazione di criteri selettivi di tipo concorsuale») e ponendosi in contrasto con i sopraindicati principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale in materia di impiego pubblico, viola il principio dell'assunzione tramite pubblico concorso, di cui all'art. 97 Cost.

5.2. — Ugualmente fondata è la questione relativa al medesimo comma 1 dell'art. 11 della legge regionale censurata con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.2.1. — La disciplina regionale, infatti, consentendo la trasformazione di contratti precari di lavoratori LSU in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, «incide sulla regolamentazione del rapporto precario già in atto (e, in particolare, sugli aspetti connessi alla durata del rapporto) e determina, al contempo la costituzione di altro rapporto giuridico (il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, destinato a sorgere proprio per effetto della stabilizzazione). Una simile disposizione è inquadrabile, quindi, nella materia disciplinata dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, di competenza esclusiva del legislatore statale. Come questa Corte ha avuto di recente modo di chiarire, infatti, la disciplina della fase costitutiva del contratto di lavoro, così come quella del rapporto sorto per effetto dello stesso, si realizzano mediante la stipulazione di un contratto di diritto privato e, pertanto, appartengono alla materia dell'ordinamento civile» (sentenza n. 69 del 2011; nello stesso senso sentenze n. 108 e n. 68 del 2011, n. 354 del 2010).

6. — L'altra disposizione impugnata – l'art. 11, comma 10, della legge regionale del Molise n. 6 del 2011, che prevede la destinazione, da parte della Regione in sede di manovra finanziaria annuale, di risorse finanziarie al fine di promuovere la stabilizzazione dei lavoratori con contratto LSU in servizio presso le sopresse Comunità montane – viola, secondo il ricorrente, l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto si pone in contrasto con principi fondamentali stabiliti in materia di coordinamento della finanza pubblica dall'art. 17, comma 10, del d.l. n. 78 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009.

6.1. — Quest'ultimo – stabilendo che «Nel triennio 2010-2012, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 [...] possono bandire concorsi per le assunzioni a tempo indeterminato con una riserva di posti, non superiore al 40 per cento dei posti messi a concorso, per il personale non dirigenziale in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e all'articolo 3, comma 90, della legge 24 dicembre 2007, n. 244» – oltre a prevedere procedure concorsuali per le possibili assunzioni, fissa limiti «qualitativi», nonché «quantitativi» al possibile riassorbimento di lavoratori cosiddetti precari nel pubblico impiego, limiti che costituiscono, per tutte le amministrazioni pubbliche, presupposti legittimanti e non superabili per la stabilizzazione.

Il comma 10 dell'art. 11, diversamente, non prevederebbe procedure selettive, ma bensì la stabilizzazione generalizzata dei lavoratori impiegati in LSU in servizio presso le sopresse Comunità montane, senza stabilire, quindi, i requisiti di cui devono essere in possesso questi ultimi e, comunque, al di fuori dei limiti previsti dal legislatore statale per il possibile riassorbimento del precariato nel pubblico impiego.

7.1. — La questione è fondata.

7.1.1. — Premesso che questa Corte ha già precisato che tutte le Regioni sono soggette ai vincoli legislativi derivanti dal rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 30 del 2012, n. 229 del 2011 e n. 120 del 2008), va sottolineato che la giurisprudenza costituzionale ha qualificato le norme statali in materia di stabilizzazione dei lavoratori precari come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in quanto le stesse perseguono la finalità del contenimento della spesa nello specifico settore del personale (*ex plurimis*, sentenze n. 108, n. 69 e n. 68 del 2011). È stato altresì precisato che tra le norme espressive di un principio di coordinamento della finanza pubblica, volto al contenimento della spesa, è senz'altro da ascrivere l'art. 17, comma 10, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009 (sentenze n. 30 del 2012, n. 310 e n. 69 del 2011).

7.1.2. — L'art. 11, comma 10, della legge regionale del Molise n. 6 del 2011, disponendo la destinazione di risorse finanziarie al fine di promuovere una stabilizzazione generalizzata di personale precario – senza procedure concorsuali o selettive e/o attitudinali di alcun tipo, né limiti a tale tipo di assunzione – difformemente da quanto previsto dall'art. 17, comma 10, del d.l. n. 78 del 2009, è costituzionalmente illegittimo, in quanto lesivo della competenza legislativa statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11, commi 1 e 10, della legge della Regione Molise 24 marzo 2011, n. 6 (Norme sull'organizzazione dell'esercizio di funzioni e compiti amministrativi a livello locale. Soppressione delle comunità montane).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 marzo 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: NAPOLITANO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2012.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

T_120051

N. 52

Sentenza 5 - 9 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Appalti pubblici - Norme della Regione Marche - Procedure di aggiudicazione di lavori od opere pubblici di interesse regionale - Criteri di premialità connessi alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro - Sopravvenienza normativa incidente sulle norme censurate - Possibilità che le norme siano state applicate *medio tempore* - Necessità di procedere allo scrutinio nel merito ed esclusione che possa dichiararsi la cessazione della materia del contendere.

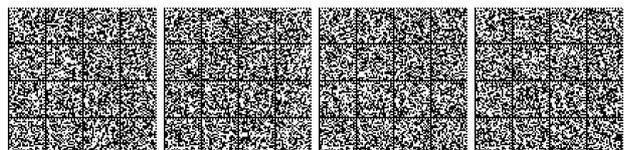
- Legge della Regione Marche 4 aprile 2011, n. 4, art. 2, commi 4 e 5, nel testo vigente prima delle modifiche apportate dall'art. 22 della legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed l).

Appalti pubblici - Norme della Regione Marche - Procedure di aggiudicazione di lavori od opere pubblici di interesse regionale - Elementi di valutazione connessi alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro - Considerazione quali criteri di ammissibilità delle offerte anziché quali criteri di valutazione delle offerte medesime - Contrasto con la disciplina statale in tema di qualificazione e selezione dei concorrenti, espressione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale, nel testo vigente prima dello *ius superveniens* - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

- Legge della Regione Marche 4 aprile 2011, n. 4, art. 2, commi 4 e 5, nel testo vigente prima delle modifiche apportate dall'art. 22 della legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (art. 117, secondo comma, lett. l).

Appalti pubblici - Norme della Regione Marche - Procedure di aggiudicazione di lavori od opere pubblici di interesse regionale - Elementi di valutazione connessi alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro - Considerazione quali criteri di ammissibilità delle offerte anziché quali criteri di valutazione delle offerte medesime - Contrasto con la disciplina statale in tema di qualificazione e selezione dei concorrenti, espressione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza - *Ius superveniens* sostanzialmente coincidente con la formulazione della disposizione impugnata - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

- Legge della Regione Marche 4 aprile 2011, n. 4, art. 2, comma 4, nel testo sostituito dall'art. 22 della legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (art. 117, secondo comma, lett. l).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 4 e 5, della legge della Regione Marche 4 aprile 2011, n. 4 (Criteri di premialità connessi alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro nelle procedure di aggiudicazione di lavori od opere pubblici di interesse regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13 giugno 2011, depositato in cancelleria il 15 giugno 2011 ed iscritto al n. 60 del registro ricorsi 2011.

Udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2012 il Giudice relatore Sabino Cassese;

Udito l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 13 giugno 2011 e depositato presso la cancelleria di questa Corte il 15 giugno 2011 (reg. ric. n. 60 del 2011), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'articolo 2, commi 4 e 5, della legge della Regione Marche 4 aprile 2011, n. 4 (Criteri di premialità connessi alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro nelle procedure di aggiudicazione di lavori od opere pubblici di interesse regionale), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) e l), della Costituzione.

2. — L'art. 2 della legge della Regione Marche n. 4 del 2011, nel testo vigente prima delle modifiche apportate dalla legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20 (Assestamento del Bilancio 2011), stabiliva, al comma 4, che «Nel rispetto del principio di cui all'articolo 83, comma 2, del D.Lgs. 163/2006, gli atti posti a base della procedura contrattuale devono prevedere una soglia minima di ammissibilità delle offerte relativamente all'elemento o agli elementi di valutazione connessi con la tutela della salute e della sicurezza nel cantiere» e, al comma 5, che «La soglia minima di cui al comma 4 non può essere superiore al 20 per cento del punteggio massimo attribuito all'elemento o agli elementi di valutazione di che trattasi».

L'art. 22 della sopravvenuta legge della Regione Marche n. 20 del 2011 ha modificato l'art. 2 della legge regionale n. 4 del 2011, abrogando il comma 5 e sostituendo il comma 4, che ora dispone: «Negli atti posti a base delle procedure di aggiudicazione le stazioni appaltanti considerano in via prioritaria la possibilità di prevedere una soglia minima di ammissibilità delle offerte relativamente all'elemento o agli elementi di valutazione connessi con la tutela della salute e della sicurezza nel cantiere».

3. — Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 2, commi 4 e 5, della legge regionale n. 4 del 2011, prevedendo – nel testo vigente prima delle modifiche apportate dalla legge regionale n. 20 del 2011 – una soglia minima di ammissibilità delle offerte nelle procedure di aggiudicazione di lavori od opere pubblici di interesse regionale, invaderebbe la competenza esclusiva dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) e l), Cost.

In particolare, ad avviso della difesa dello Stato, le disposizioni regionali impuginate si porrebbero in contrasto con tre norme del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE): l'art. 4, comma 3, che precluderebbe alle Regioni la possibilità di prevedere una disciplina diversa da quella dettata dal codice dei contratti in una serie di ambiti, tra i quali quello della «qualificazione e selezione dei concorrenti»; l'art. 73, comma 3, che assegnerebbe alle stazioni appaltanti il compito di «operare la selezione degli operatori da invitare, nel rispetto del principio di proporzionalità in relazione



all'oggetto del contratto e alle finalità della domanda di partecipazione»; l'art. 83, che riserverebbe «al bando, e quindi alle stazioni appaltanti, i criteri relativi all'offerta». Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che tali norme sarebbero «vincolanti per i legislatori regionali [...] in quanto, come affermato dalla Corte costituzionale, esse sono riconducibili alle nozioni di “tutela della concorrenza” e di “ordinamento civile”», con la conseguenza che le disposizioni regionali impugnate, disciplinando la «qualificazione e selezione dei concorrenti e [le] procedure di affidamento, risultano invasive della competenza esclusiva dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere e) e l) della Costituzione».

4. — La Regione Marche non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1. — Con ricorso notificato il 13 giugno 2011 e depositato presso la cancelleria di questa Corte il 15 giugno 2011 (reg. ric. n. 60 del 2011), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 2, commi 4 e 5, della legge della Regione Marche 4 aprile 2011, n. 4 (Criteri di premialità connessi alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro nelle procedure di aggiudicazione di lavori od opere pubblici di interesse regionale).

L'art. 2, nel testo vigente prima delle modifiche apportate dall'art. 22 della legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20 (Assestamento del Bilancio 2011), stabiliva, al comma 4, che «Nel rispetto del principio di cui all'articolo 83, comma 2, del D.Lgs. 163/2006, gli atti posti a base della procedura contrattuale devono prevedere una soglia minima di ammissibilità delle offerte relativamente all'elemento o agli elementi di valutazione connessi con la tutela della salute e della sicurezza nel cantiere» e, al comma 5, che «La soglia minima di cui al comma 4 non può essere superiore al 20 per cento del punteggio massimo attribuito all'elemento o agli elementi di valutazione di che trattasi». Ad avviso del ricorrente, tali previsioni violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettere e), in materia di tutela della concorrenza, e l), in materia di ordinamento civile, della Costituzione.

2. — Successivamente alla presentazione del ricorso, l'art. 22 della legge della Regione Marche n. 20 del 2011 ha modificato l'art. 2 impugnato, abrogando il comma 5 e sostituendo il comma 4. Tuttavia, in assenza di elementi tali da far ritenere che le disposizioni censurate – rimaste in vigore per oltre sei mesi nella loro formulazione originaria – non abbiano trovato attuazione medio tempore, non può dichiararsi cessata la materia del contendere, dovendosi così procedere allo scrutinio nel merito delle censure avanzate con il ricorso (*ex plurimis*, sentenze n. 341 del 2010 e n. 164 del 2009).

3. — La questione è fondata.

3.1.— L'art. 2, commi 4 e 5, della legge della Regione Marche n. 4 del 2011, nella formulazione precedente alle modifiche apportate dalla legge regionale n. 20 del 2011, detta previsioni in materia di aggiudicazione di lavori od opere pubblici che riguardano l'ammissibilità delle offerte e, perciò, attengono alla fase della procedura di evidenza pubblica che precede la stipulazione del contratto. Con riferimento a tale fase, questa Corte ha precisato che «l'ambito materiale prevalente è quello della tutela della concorrenza» e che «nello specifico settore degli appalti pubblici vengono in rilievo norme che si qualificano per la finalità perseguita di assicurare la concorrenza “per” il mercato» (da ultimo, sentenza n. 43 del 2011).

L'art. 4, comma 3, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) stabilisce che in tema di «qualificazione e selezione dei concorrenti» le Regioni «non possono prevedere una disciplina diversa» da quella statale. Gli artt. 86, comma 3-*bis*, e 87, comma 4, dello stesso codice prevedono, rispettivamente, che «Nella predisposizione delle gare di appalto e nella valutazione dell'anomalia delle offerte nelle procedure di affidamento di appalti di lavori pubblici, di servizi e di forniture, gli enti aggiudicatori sono tenuti a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro e al costo relativo alla sicurezza, il quale deve essere specificamente indicato e risultare congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture», e che «Nella valutazione dell'anomalia la stazione appaltante tiene conto dei costi relativi alla sicurezza, che devono essere specificamente indicati nell'offerta e risultare congrui rispetto all'entità e alle caratteristiche dei servizi o delle forniture».

Le disposizioni regionali impugnate dettano una disciplina diversa da quella del d.lgs. n. 163 del 2006, in quanto individuano negli «elementi di valutazione connessi con la tutela della salute e della sicurezza nel cantiere» un criterio di ammissibilità delle offerte, laddove le norme statali li configurano come criteri di valutazione delle offerte medesime. Ne consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 4 e 5, della legge della Regione Marche n. 4 del



2011, nel testo vigente prima delle modifiche apportate dall'art. 22 della legge regionale n. 20 del 2011, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di tutela della concorrenza.

3.2. — Tali argomentazioni possono applicarsi anche allo *ius superveniens*, in quanto la nuova formulazione dell'art. 2, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2011, come sostituito dall'art. 22 della legge regionale n. 20 del 2011, è sostanzialmente coincidente con quella della disposizione impugnata. Sia il testo originario, sia il testo vigente dell'art. 2, comma 4, infatti, individuano negli «elementi di valutazione connessi con la tutela della salute e della sicurezza nel cantiere» un criterio di ammissibilità delle offerte, prevedendo – il primo come obbligo, il secondo come facoltà per la stazione appaltante – l'inserimento di tale soglia negli atti posti a base della procedura di aggiudicazione. Ne discende, anche in questo caso, in via consequenziale ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di tutela della concorrenza.

4. — Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 4 e 5, della legge della Regione Marche 4 aprile 2011, n. 4 (Criteri di premialità connessi alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro nelle procedure di aggiudicazione di lavori od opere pubblici di interesse regionale), nel testo vigente prima delle modifiche apportate dall'art. 22 della legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20 (Assestamento del Bilancio 2011);*

2) *Dichiara l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'articolo 2, comma 4, della legge della Regione Marche n. 4 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 22 della legge della Regione Marche n. 20 del 2011.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 marzo 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: CASSESE

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 9 marzo 2012.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

T_120052

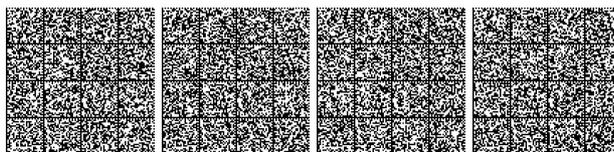
N. 53

Sentenza 5 - 9 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Piemonte - Strutture di vertice dell'organizzazione regionale - Incarichi temporanei a soggetti esterni all'amministrazione - Collaborazione fiduciaria di ausilio al Presidente del Consiglio regionale - Mancata previsione di criteri di selezione, alternativi a quelli statali, che garantiscano professionalità e competenza, nonché difetto di precisi limiti temporali - Violazione dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione e di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili.

- Legge della Regione Piemonte 29 aprile 2011, n. 7, art. 5.
- Costituzione, artt. 3 e 97 (117, secondo comma, lett. l).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 5 e dell'articolo 14, comma 3, della legge della Regione Piemonte 29 aprile 2011, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 23 (Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza e il personale) in attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e adeguamento al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in materia di organizzazione e contenimento della spesa del personale», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 4 luglio 2011, depositato in cancelleria l'11 luglio 2011 ed iscritto al n. 66 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

Udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2012 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

Uditi l'avvocato dello Stato Luca Ventrella per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanna Scollo per la Regione Piemonte.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso spedito per la notifica a mezzo del servizio postale il 4 luglio 2011 e depositato in cancelleria l'11 luglio 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale, con riferimento agli articoli 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, dell'articolo 5 e dell'articolo 14, comma 3, della legge della Regione Piemonte 29 aprile 2011, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 23 (Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza e il personale) in attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e adeguamento al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in materia di organizzazione e contenimento della spesa del personale».

Riferisce il ricorrente che l'art. 5 della legge regionale impugnata prevede l'inserimento, dopo il comma 3 dell'art. 14 della l.r. n. 23 del 2008, del comma 3-*bis*, il quale dispone che «Il Presidente del Consiglio regionale può avvalersi, per lo svolgimento delle proprie funzioni, del supporto di una professionalità esterna, scelta sulla base di rapporti fiduciari» e che «Il contenuto dell'incarico ed i rapporti con le strutture sono disciplinati con provvedimento deliberativo dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione censurata, così disponendo, viola gli artt. 3 e 97 della Costituzione, in quanto consente alla Regione di avvalersi del supporto di professionalità esterne sulla base di meri "rapporti fiduciari", indipendentemente, quindi, dal possesso dei requisiti indicati al comma 6 dell'art. 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e successive modificazioni – in base alla quale le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, solamente «ad esperti di particolare e comprovata specializzazione universitaria» e in presenza di specifici presupposti –, e senza prevedere, in alternativa, altri criteri selettivi, ugualmente idonei a garantire la professionalità del collaboratore.

Inoltre, la disposizione dell'art. 5 in esame si porrebbe in contrasto anche con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile.



2. — Si è costituita nel giudizio la Regione Piemonte, con atto depositato in data 4 agosto 2011, chiedendo che le questioni promosse siano dichiarate infondate e che, comunque, il secondo motivo di ricorso sia dichiarato inammissibile.

Quanto alla questione relativa all'art. 5 della legge regionale censurata, detta disposizione non conterrebbe alcuna deroga al principio delle «necessarie garanzie di professionalità e competenza», come sarebbe dimostrato dal fatto che l'analoga previsione di cui all'art. 15, comma 3, della legge regionale n. 23 del 2008 («Il Presidente della Giunta Regionale può avvalersi, per lo svolgimento delle proprie funzioni, del supporto di professionalità esterne in numero non superiore a tre, scelte sulla base di rapporti fiduciari»), non è stata oggetto, a suo tempo, di impugnativa governativa.

3. — Con memorie depositate, rispettivamente, in data 31 gennaio e 1° febbraio 2012, la Regione Piemonte e il Presidente del Consiglio dei ministri hanno illustrato le proprie conclusioni, insistendo per l'accoglimento delle stesse.

4. — Con decreto del 14 febbraio 2012, il Presidente della Corte costituzionale, sentito il Giudice relatore, disponeva lo stralcio e il rinvio a nuovo ruolo della questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 14, comma 3, della legge regionale del Piemonte n. 7 del 2011.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, con riferimento agli articoli 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5 (oltre che dell'articolo 14, comma 3) della legge della Regione Piemonte 29 aprile 2011, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 23 (Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza e il personale) in attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e adeguamento al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in materia di organizzazione e contenimento della spesa del personale».

La disposizione censurata (art. 5 cit.) inserisce, nella legge regionale n. 23 del 2008 – in tema di organizzazione degli uffici regionali, della dirigenza e del personale – e, in particolare, nell'art. 14 di tale legge, il comma 3-*bis*, che autorizza il Presidente del Consiglio regionale ad avvalersi, per lo svolgimento delle proprie funzioni, del supporto di una professionalità esterna, scelta sulla base di rapporti fiduciari, e rimette ad un provvedimento deliberativo della Presidenza del Consiglio il compito di delineare il contenuto dell'incarico ed i rapporti del soggetto assunto con le altre strutture.

Essa, pertanto, interviene sulla normativa regionale previgente, dettata per disciplinare le strutture di vertice dell'organizzazione regionale, introducendo, per il Presidente del Consiglio regionale – in aggiunta all'ufficio del Capo di Gabinetto del Consiglio – un'ulteriore forma di collaborazione fiduciaria.

Secondo il ricorrente, la norma citata, da un lato, contrasterebbe con il principio di ragionevolezza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97, Cost., in quanto autorizzerebbe il ricorso al supporto di una professionalità esterna, indipendentemente dal rispetto dei criteri dettati dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) – che prevede che il ricorso a tali forme di collaborazione possa avvenire solo in presenza di specifici presupposti oggettivi, quali l'accertata impossibilità di utilizzare le risorse umane disponibili all'interno dell'amministrazione, il carattere temporaneo ed altamente qualificato della prestazione, ed altri, e che tali incarichi possano essere conferiti soltanto ad esperti di particolare e comprovata specializzazione, anche universitaria – dall'altro, determinerebbe l'invasione della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile, intervenendo nella disciplina dei rapporti di diritto privato.

2. — La questione, promossa con riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, è fondata.

Questa Corte ha più volte affermato, in tema di incarichi temporanei a soggetti esterni all'amministrazione, il principio in base al quale la Regione può derogare ai criteri statali di cui al d.lgs. n. 165 del 2001 citato, a condizione che preveda, in alternativa, altri criteri di valutazione, ugualmente idonei a garantire la competenza e la professionalità dei soggetti di cui si avvale e ad assicurare che la scelta dei collaboratori esterni avvenga secondo i canoni della buona amministrazione, onde evitare che sia consentito l'accesso a tali uffici di personale esterno del tutto privo di qualificazione.

Tale principio è stato ribadito anche con specifico riferimento a disposizioni regionali, simili a quella oggi impugnata, che miravano a consentire il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato con persone esterne in ausilio dell'attività di un proprio organo di vertice o di altra struttura politica (Presidente e componenti della Giunta, Presidente del Consiglio regionale e gruppi consiliari).

Simili forme di diretta collaborazione, per loro natura temporanee (in quanto strettamente connesse con la permanenza in carica dell'organo di rappresentanza politica dell'Ente), presuppongono che l'individuazione dei collaboratori esterni avvenga anche sulla base di criteri di tipo fiduciario, dato il carattere politico dell'organo che questi ultimi sono chiamati a coadiuvare.



In ragione della specificità degli uffici di diretta collaborazione, questa Corte ha affermato (sentenze n. 7 del 2011, n. 34 del 2010, n. 293 del 2009, n. 104 del 2007) che le Regioni possono dettare, in deroga ai criteri di selezione dettati dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, dei propri, autonomi, criteri selettivi, che tengano conto della peculiarità dell'incarico in conseguenza del necessario rapporto fiduciario con l'organo politico.

Tuttavia, questa Corte ha sempre escluso che la selezione di tale personale esterno di diretta collaborazione possa avvenire soltanto in base al predetto rapporto fiduciario e, quindi, in totale assenza di criteri di valutazione della professionalità e competenza.

Questa Corte, in particolare, ha affermato che «la Regione, per accentuare tale carattere ben può derogare ai criteri statali, purché preveda, però, in alternativa, altri criteri di valutazione, ugualmente idonei a garantire la competenza e professionalità dei soggetti di cui si avvale ed a scongiurare il pericolo di un uso strumentale e clientelare delle cosiddette esternalizzazioni» (sentenza n. 252 del 2009). Principi ribaditi, sia pure con riferimento a diversa censura, dalla sentenza n. 7 del 2011, nella quale, dichiarando non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento ad una corrispondente disposizione regionale della Liguria, è stato affermato che la disposizione in quel caso censurata poteva ritenersi «rispettosa di tali principi, perché essa, nella prospettiva di garantire il necessario grado di fiduciarità del personale di diretta collaborazione, prevede, in caso di assunzione di personale in deroga ai principi dettati dalla citata legislazione statale, alcuni criteri selettivi che, valorizzando il possesso di esperienze professionali specifiche (dalla particolare competenza derivante da pregresse esperienze istituzionali e politiche, alla professionalità maturata in incarichi di responsabilità o consulenza, di durata triennale, in uffici pubblici o, per le segreterie particolari, alla circostanza che gli aspiranti collaboratori abbiano avuto pregresse esperienze triennali dello stesso tipo) devono ritenersi idonei a compensare adeguatamente – in vista dello specifico impegno richiesto – la deroga a quelli, più rigorosi, dettati dal d.lgs. n. 165 del 2001».

3. — La norma della Regione Piemonte censurata si pone in palese contrasto con i suesposti principi.

Essa, invero, dispone che la individuazione della professionalità esterna, di ausilio alle funzioni del Presidente del Consiglio Regionale, possa avvenire esclusivamente sulla base di «rapporti fiduciari», in deroga a quanto disposto dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e non prevede, in luogo di tali criteri, alcun meccanismo di selezione alternativo che possa garantire la professionalità del collaboratore esterno.

Essa, inoltre, non stabilisce alcun termine di cessazione della collaborazione esterna e non commina la decadenza della stessa neppure alla cessazione del mandato del Presidente del Consiglio regionale, rimettendo la stessa determinazione del contenuto dell'incarico e quella dei rapporti con le altre strutture ausiliarie ad una successiva delibera dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, con notevoli margini di incertezza anche nella definizione dei rapporti con il preesistente Ufficio di gabinetto, di cui all'art. 14 della legge regionale n. 23 del 2008.

La forma di collaborazione introdotta dalla disposizione censurata, pertanto, non risultando ancorata né a precisi limiti temporali né ad obiettive e predeterminate esigenze funzionali dell'organo politico, a causa di tale indeterminazione viola il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e quello di ragionevolezza (art. 3 Cost.).

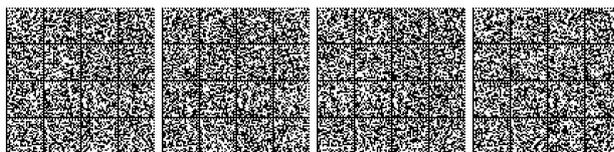
4. — Resta assorbita la questione sollevata con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riservata a separata pronuncia la decisione sulla ulteriore questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, legge Regione Piemonte 29 aprile 2011, n. 7;

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5 della legge della Regione Piemonte 29 aprile 2011, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 23 (Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza e il personale) in attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e



adeguamento al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in materia di organizzazione e contenimento della spesa del personale».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 marzo 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: MAZZELLA

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 9 marzo 2012.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

T_120053

N. 54

Sentenza 5 - 9 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Norme della Regione Molise - Impianti per la produzione di energia elettrica da fonte nucleare e depositi di materiali e rifiuti radioattivi - Divieto di installazione nella Regione in assenza di intesa con lo Stato - Censura dell'intera disposizione - Argomentazioni svolte solo in relazione alla parte normativa afferente ai depositi dei materiali e rifiuti radioattivi - Conseguente delimitazione dell'oggetto dell'impugnativa.

- Legge della Regione Molise 21 aprile 2011, n. 7, art. 1, comma 3.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lett. s), e 120, primo comma.

Energia - Norme della Regione Molise - Depositi di materiali e rifiuti radioattivi - Divieto di installazione sul proprio territorio di depositi di materiali e rifiuti radioattivi - Invasione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Irrilevanza della previsione di intesa effettuata dal legislatore regionale cui non spetta la competenza - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento della ulteriore censura.

- Legge della Regione Molise 21 aprile 2011, n. 7, art. 1, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s) (art. 120, primo comma).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 3, della legge della Regione Molise 21 aprile 2011, n. 7 (Disposizioni in materia di produzione di energia), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 giugno 2011, depositato in cancelleria il 30 giugno 2011 ed iscritto al n. 63 del registro ricorsi 2011.



Udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;

Udito l'avvocato dello Stato Alessandro De Stefano per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 24 giugno 2011 e depositato nella cancelleria della Corte il 30 giugno 2011, previa deliberazione consiliare del 16 giugno 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 3, della legge della Regione Molise 21 aprile 2011, n. 7 (Disposizioni in materia di produzione di energia), pubblicata sul B.U.R. del Molise del 30 aprile 2011.

In particolare, la disposizione impugnata prevede che: «tenuto conto degli elevati rischi connessi alla sismicità ed al dissesto idrogeologico del territorio, è preclusa nella regione, in assenza di intesa con lo Stato, l'installazione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonte nucleare, nonché di depositi di materiali e rifiuti radioattivi».

1.1. — Sostiene il ricorrente che tale disposizione viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in quanto interviene in una materia, quella della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», attribuita in via esclusiva alla competenza legislativa dello Stato, che l'ha concretamente esercitata attraverso: a) il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230 (Attuazione delle direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 2006/117/Euratom in materia di radiazioni ionizzanti e 2009/71/Euratom, in materia di sicurezza nucleare degli impianti nucleari), contenente disposizioni particolari per i rifiuti radioattivi (art. 102) e per il controllo sulla radioattività ambientale (art. 104); b) il decreto-legge 14 novembre 2003, n. 314 (Disposizioni urgenti per la raccolta, lo smaltimento e lo stoccaggio, in condizioni di massima sicurezza, dei rifiuti radioattivi), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 24 dicembre 2003, n. 368; c) il decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31 (Disciplina dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché benefici economici, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99), successivamente modificato.

Ne consegue, secondo la prospettazione del ricorrente, che è radicalmente precluso alla Regione adottare norme che limitino o condizionino l'applicazione della normativa statale.

Sul tema dello stoccaggio e del deposito di materiali e rifiuti radioattivi nonché sulla mancanza di competenza regionale in punto di disciplina ambientale viene richiamata la giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze n. 62 del 2005, n. 247 del 2006 e n. 331 del 2010).

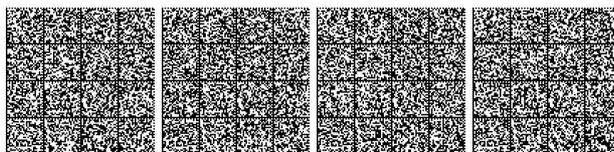
1.2. — Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 120, primo comma, Cost. (in relazione ai principi di sussidiarietà, ragionevolezza e leale collaborazione), in quanto, precludendo il transito e la presenza, anche provvisoria, di materiali e rifiuti nucleari nel territorio regionale, predisporrebbe una misura ostativa alla libera circolazione del materiale radioattivo, così come delineata nella giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 62 del 2005, già citata). Il problema dei rifiuti radioattivi, infatti, non potrebbe essere risolto dal legislatore regionale in base al criterio di "autosufficienza" a livello regionale, dovendosi tenere conto della possibile irregolare distribuzione sul territorio nazionale delle attività produttive dei rifiuti e della necessità di trovare siti idonei per la loro collocazione in sicurezza.

2. — La Regione Molise non si è costituita.

Considerato in diritto

1. — Con ricorso ritualmente notificato il 24 giugno 2011 e depositato nella cancelleria della Corte il 30 giugno 2011, previa deliberazione consiliare del 16 giugno 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 3, della legge della Regione Molise 21 aprile 2011, n. 7 (Disposizioni in materia di produzione di energia).

La disposizione impugnata prevede che «tenuto conto degli elevati rischi connessi alla sismicità ed al dissesto idrogeologico del territorio, è preclusa nella regione, in assenza di intesa con lo Stato, l'installazione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonte nucleare, nonché di depositi di materiali e rifiuti radioattivi».



1.1. — Secondo il ricorrente, tale disposizione viola l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in quanto interviene in una materia, quella della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», attribuita in via esclusiva alla competenza legislativa dello Stato, che l'ha concretamente esercitata attraverso: *a*) il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230 (Attuazione delle direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 2006/117/Euratom in materia di radiazioni ionizzanti e 2009/71/Euratom, in materia di sicurezza nucleare degli impianti nucleari), contenente disposizioni particolari per i rifiuti radioattivi (art. 102) e per il controllo sulla radioattività ambientale (art. 104); *b*) il decreto-legge 14 novembre 2003, n. 314 (Disposizioni urgenti per la raccolta, lo smaltimento e lo stoccaggio, in condizioni di massima sicurezza, dei rifiuti radioattivi), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 24 dicembre 2003, n. 368; *c*) il decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31 (Disciplina dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché benefici economici, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99), successivamente modificato.

1.2. — Viene inoltre dedotto il contrasto con l'art. 120, primo comma, Cost. (in relazione ai principi di sussidiarietà, ragionevolezza e leale collaborazione), in quanto il conseguente divieto di transito e di gestione, anche provvisoria, di materiali e rifiuti nucleari sul territorio regionale costituirebbe un ostacolo, nell'ambito di quello nazionale, al principio di libera circolazione del materiale radioattivo, così come ritenuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 62 del 2005.

Pertanto, la Regione sarebbe incompetente ad adottare norme che, come quella impugnata, limitino o condizionino l'applicazione della normativa statale.

2. — In via preliminare, occorre rilevare che, sebbene la deliberazione del Consiglio dei ministri prevista dall'art. 31, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), faccia riferimento all'intera legge della Regione Molise n. 7 del 2011, la relazione del Ministro per i rapporti con le regioni, cui la deliberazione rinvia, si riferisce al solo art. 1, comma 3, rilievo che induce a limitare ad esso lo scrutinio (sentenza n. 95 del 2005).

Inoltre, mentre l'intestazione del ricorso ed il relativo *petitum* si riferiscono all'intero art. 1, comma 3 (che, in difetto di intesa con lo Stato, vieta l'installazione nel territorio regionale sia di impianti per la produzione di energia elettrica da fonte nucleare sia di depositi di materiali e rifiuti radioattivi), le argomentazioni svolte nell'atto introduttivo riguardano, al contrario (come si evince dal tenore letterale del ricorso e dalla giurisprudenza costituzionale invocata a sostegno delle tesi prospettate), esclusivamente il secondo divieto.

La questione di legittimità costituzionale, alla luce delle motivazioni contenute nel ricorso, deve intendersi pertanto limitata alla sola parte della citata norma afferente ai depositi dei materiali e dei rifiuti radioattivi.

3. — Nel merito della questione, la censura svolta in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., è fondata.

La Regione Molise, con l'art. 1 della legge 27 maggio 2005, n. 22 (Disciplina regionale in materia di rifiuti radioattivi), aveva già vietato il deposito, anche temporaneo, e lo stoccaggio di materiali nucleari non prodotti nel territorio regionale, ad esclusione dei materiali necessari per scopi sanitari e per la ricerca scientifica.

Detta disposizione, parzialmente coincidente con quella oggetto dell'odierna impugnazione (che vieta il deposito, senza ulteriori specificazioni, e consente una deroga in caso di intesa Stato-Regione), è stata dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte con la sentenza n. 247 del 2006 per violazione dei medesimi parametri oggi evocati (art. 117, secondo comma, lettera *s*, ed art. 120, primo comma, Cost.).

Peraltra questa Corte (sentenza n. 331 del 2010) ha già avuto modo di pronunciarsi su disposizioni del tutto analoghe a quella oggetto dell'odierna impugnazione, contenute nella legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 30 (Disposizioni in materia di energia nucleare), nella legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – L.R. n. 9/2007), e nella legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria anno 2010). Le disposizioni allora evocate vietavano l'installazione sul territorio regionale, oltre che di impianti di produzione di energia nucleare, anche di depositi di materiali e di rifiuti radioattivi, salvo che non fosse raggiunta un'intesa tra Stato e Regione interessata.

In quell'occasione fu ribadito il principio, secondo cui nessuna Regione – a fronte di determinazioni di carattere ultraregionale, assunte per un efficace sviluppo della produzione di energia elettrica nucleare – può sottrarsi in modo unilaterale ai conseguenti inderogabili oneri di solidarietà economica e sociale. Ciò vale evidentemente anche per i sacrifici connessi alla procedura di stoccaggio e smaltimento dei materiali e dei rifiuti, la cui disciplina resta vigente indipendentemente dall'impatto sul settore dell'energia nucleare degli esiti del *referendum* abrogativo, che ha riguardato i commi 1 e 8 dell'art. 5 del decreto-legge 31 marzo 2011, n. 34 (Disposizioni urgenti in favore della cultura, in materia di incroci tra settori della stampa e della televisione, di razionalizzazione dello spettro radioelettrico, di abro-



gazione di disposizioni relative alla realizzazione di nuovi impianti nucleari, di partecipazioni della Cassa depositi e prestiti, nonché per gli enti del Servizio sanitario nazionale della Regione Abruzzo), convertito con modificazioni dalla legge 26 maggio 2011, n. 75, oggetto del quesito come riformulato dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione con ordinanza 1-3 giugno 2011.

Con la citata sentenza n. 331 del 2010 è stato ribadito, nel solco della precedente giurisprudenza (sentenze n. 62 del 2005, n. 247 del 2006, n. 278 del 2010 e n. 33 del 2011), che le disposizioni relative al settore dei materiali e rifiuti radioattivi vanno ascritte alla materia, di esclusiva competenza statale, «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

Non può rilevare in proposito la ragione apparentemente ricavabile dalla formulazione della disposizione regionale, secondo cui la prevenzione degli elevati rischi connessi alla sismicità ed al dissesto idrogeologico del territorio molisano sarebbe sufficiente a ritagliare una competenza legislativa in materia assimilabile alle categorie della protezione civile, della salute pubblica o del governo del territorio.

Occorre, infatti, in proposito precisare che, per definire la materia oggetto delle disposizioni censurate, assume rilievo non la qualificazione che ne dà il legislatore regionale, bensì la natura dell'oggetto ed il significato sostanziale delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando profili marginali e riflessi (sentenza n. 168 del 2009).

Tanto premesso, la Corte ha specificamente negato che la Regione disponga di poteri in campo ambientale alla stregua del titolo di competenza rappresentato dalla «protezione civile», in presenza della competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenze n. 62 del 2005, punto 4 del Considerato in diritto, e n. 278 del 2010, punto 12 del Considerato in diritto).

Nel medesimo contesto ha escluso la competenza concorrente della Regione in materia di «salute pubblica», affermando che i poteri regionali «non possono consentire, sia pure in nome di una protezione più rigorosa della salute degli abitanti della Regione medesima, interventi preclusivi suscettibili, come nella specie, di pregiudicare, insieme ad altri interessi di rilievo nazionale, il medesimo interesse della salute in un ambito territoriale più ampio, come avverrebbe in caso di impossibilità o difficoltà a provvedere correttamente allo smaltimento di rifiuti radioattivi» (sentenza n. 62 del 2005, punto 4 del Considerato in diritto). In quest'ultima pronuncia è stato infatti affermato, con particolare riferimento a rifiuti pericolosi come quelli radioattivi, che il problema dello smaltimento – e, più in generale, del loro deposito e di quello di materiali nucleari, considerate le analoghe esigenze di cautela che pongono – non può essere risolto, alla luce della rilevanza nazionale degli interessi in gioco, sulla base di un criterio di “autosufficienza” delle singole Regioni (principi conformi si rinvencono nelle sentenze n. 281 del 2000, n. 505 del 2002 e n. 247 del 2006), poiché occorre tener conto quantomeno della necessità di trovare siti particolarmente idonei per conformazione del terreno e possibilità di collocamento in sicurezza.

Infine, quanto al «governo del territorio», l'incidenza della potenziale installazione dei depositi sul territorio regionale determina effettivamente l'intreccio dell'intervento statale con detta materia di concorrente competenza regionale; ciò comporta, tuttavia, il semplice coinvolgimento, attraverso opportune forme di collaborazione, della Regione interessata (sentenze n. 62 del 2005, punto 16 del Considerato in diritto, n. 247 del 2006, n. 278 del 2010, punto 12 del Considerato in diritto, e n. 33 del 2011, punto 6.8. del Considerato in diritto).

Peraltro, il doveroso coinvolgimento regionale e la previsione dell'intesa nella norma qui impugnata non sono elementi sufficienti ad impedire l'invasione della competenza statale realizzata da parte della disposizione in esame, atteso che le idonee modalità di collaborazione devono essere individuate e disciplinate dal legislatore cui spetta la competenza in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., ossia dal legislatore statale, il cui operato, ove si riveli lesivo dell'autonomia regionale, potrà soltanto essere sottoposto dalla Regione interessata al vaglio di costituzionalità della Corte (così la sentenza n. 310 del 2010, punto 7 del Considerato in diritto).

Alla luce delle esposte considerazioni va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione Molise n. 7 del 2011, nella parte in cui prevede il divieto di installazione sul proprio territorio di depositi di materiali e rifiuti radioattivi.

4. — Resta assorbita la censura svolta in riferimento all'art. 120, primo comma, Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 3, della legge della Regione Molise 21 aprile 2011, n. 7 (Disposizioni in materia di produzione di energia), nella parte in cui prevede il divieto di installazione sul proprio territorio di depositi di materiali e rifiuti radioattivi.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 marzo 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: CAROSI

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 9 marzo 2012.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

T_120054

n. 55

Sentenza 5 - 9 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Lazio - Regime dell'autorizzazione e dell'accreditamento delle strutture sanitarie e sociosanitarie - Abrogazione della verifica triennale della sperimentazione gestionale stabilita con il protocollo d'intesa stipulato tra la Regione e l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata - Ricorso del Governo - Successiva abrogazione di parte delle disposizioni impugnate e modifica delle restanti - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Lazio 22 aprile 2011, n. 6, artt. 1, commi 4, 5, 6, 7, 8, 9, e 13, e 6, comma 5.
- Costituzione, art. 117, commi secondo lett. *m*) e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

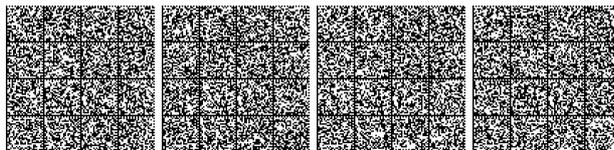
Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 13, e 6, comma 5, della legge della Regione Lazio 22 aprile 2011, n. 6, recante «Disposizioni urgenti in materia sanitaria. Modifiche alla L.R. 28 dicembre 2007, n. 26 “Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2008 (art. 11, L.R. 20 novembre 2001, n. 25)” e successive modifiche, alla L.R. 10 agosto 2010, n. 3 “Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2010-2012 della Regione



Lazio” e successive modifiche e alla L.R. 24 dicembre 2010, n. 9 “Disposizioni collegate alla legge finanziaria regionale per l’esercizio finanziario 2011 (art. 12, comma 1, L.R. 20 novembre 2001, n. 25)”. Promozione della costituzione dell’istituto di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) di Tor Vergata. Salvaguardia dei livelli occupazionali nella sanità privata», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 27 giugno 2011, depositato in cancelleria il 5 luglio 2011 ed iscritto al n. 64 del registro ricorsi 2011.

Visto l’atto di costituzione della Regione Lazio;

Udito nell’udienza pubblica del 21 febbraio 2012 il Presidente Alfonso Quaranta d’intesa con il Giudice relatore Marta Cartabia;

Uditi l’avvocato dello Stato Alessandro De Stefano per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Renato Marini per la Regione Lazio.

Ritenuto in fatto

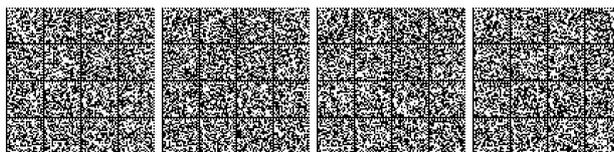
1. — Con ricorso notificato il 27 giugno 2011 e depositato il successivo 5 luglio presso la cancelleria di questa Corte, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 13, e 6, comma 5, della legge della Regione Lazio 22 aprile 2011 n. 6, recante «Disposizioni urgenti in materia sanitaria. Modifiche alle leggi regionali 28 dicembre 2007, n. 26 “Legge finanziaria regionale per l’esercizio 2008 (art. 11 l.r. 20 novembre 2001, n. 25)” e successive modifiche, 10 agosto 2010, n. 3 “Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2010-2012 della Regione Lazio” e successive modifiche e 24 dicembre 2010, n. 9 “Disposizioni collegate alla legge finanziaria regionale per l’esercizio finanziario 2011 (art. 12, comma 1, l.r. 20 dicembre 2001, n. 25)””. Promozione della costituzione dell’istituto di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) di Tor Vergata. Salvaguardia dei livelli occupazionali nella sanità privata», deducendo la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma della Costituzione.

2. — L’Avvocatura generale dello Stato ha premesso che, con la legge impugnata, si è stabilita una nuova disciplina delle procedure amministrative di autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie e socio-sanitarie, modificando sul punto le precedenti leggi regionali. Il ricorrente ha ritenuto che, nel far ciò, la Regione Lazio non abbia esercitato la potestà legislativa concorrente, ad essa spettante in subiecta materia, in conformità ai principi fondamentali stabiliti dallo Stato, né in modo da garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, così violando l’art. 117 della Costituzione. Più precisamente venivano denunciati i seguenti vizi delle disposizioni impugate con il ricorso.

2.1. — In primo luogo è stato impugnato l’art. 1, comma 4, della legge reg. Lazio n. 6 del 2011, con il quale si è attribuita alle ASL, anziché alla Regione, la legittimazione ad indire la conferenza dei servizi, necessaria all’acquisizione dei provvedimenti funzionali all’adozione del provvedimento di autorizzazione o accreditamento della struttura sanitaria o sociosanitaria. In tal modo, secondo il ricorrente, si sarebbe violato l’art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto la disposizione regionale contrasterebbe con i principi fondamentali stabiliti dagli artt. 14 e 29, comma 2-ter, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di accesso alla documentazione amministrativa), che prescrivono come la conferenza di servizi sia indetta dall’ente competente all’adozione del provvedimento finale, nella specie da individuarsi nella Regione e non nelle ASL.

2.2. — È stato, inoltre, impugnato l’art. 1, comma 5, della legge reg. Lazio n. 6 del 2011, con il quale si consentiva alle strutture sanitarie e sociosanitarie già provvisoriamente accreditate di presentare le domande incolpevolmente omesse, o di integrare quelle incomplete, di conferma dell’autorizzazione e di accreditamento definitivo, oltre il termine fissato dalla legge regionale previgente. In tal modo, secondo il ricorrente, si sarebbe violato l’art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, diversamente da quanto previsto dalla legislazione statale in materia – artt. 8, comma 4, 8-ter e 8-quater d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell’art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e d.P.R. 14 gennaio 1997 – la disposizione regionale prevedrebbe la possibilità per le strutture sanitarie private di continuare ad operare in regime di accreditamento provvisorio, per un periodo di tempo indeterminato, in attesa della eventuale successiva acquisizione delle certificazioni comprovanti il possesso dei requisiti necessari, così da consentire alle strutture medesime di effettuare prestazioni in assenza dei requisiti stabiliti dalla legislazione statale.

2.3. — L’impugnazione è stata estesa all’art. 1, comma 13, della legge reg. Lazio n. 6 del 2011, in base al quale, attraverso l’introduzione dei commi 16-bis, 16-ter, e 16-quater nell’art. 2 della legge della Regione Lazio 24 dicembre 2010, n. 9, si consentiva alle case di cura, che avessero sottoscritto accordi di riconversione dei posti letto soppressi, di avviare nuove attività in regime di accreditamento a decorrere dalla data di presentazione delle domande di autoriz-



zazione o di accreditamento definitivo. In tal modo, secondo il ricorrente, si sarebbe violato l'art. 117, terzo comma, della Costituzione con l'interposizione degli artt. 8, comma 4, 8-ter e 8-quater, del d.lgs. n. 502 del 1992 e del d.P.R. 14 gennaio 1997, in quanto la disposizione regionale consentirebbe alle strutture citate di operare in assenza dei requisiti minimi stabiliti dalla legislazione statale.

2.4. — È stato parimenti impugnato l'art. 1, comma 6, della legge reg. Lazio n. 6 del 2011, in base al quale si consentiva alle strutture sanitarie e socio-sanitarie provvisoriamente accreditate di operare fino al rilascio dei provvedimenti di conferma ovvero fino all'adozione del provvedimento di diniego dell'accreditamento istituzionale definitivo. In tal modo, secondo il ricorrente, si sarebbe violato l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la disposizione regionale contrasterebbe con l'art. 1, comma 796, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), che prevede la cessazione del regime di accreditamento provvisorio a partire dal 1° gennaio 2011.

2.5. — È stato, quindi, impugnato l'art. 1, comma 7, della legge reg. Lazio n. 6 del 2011, in base al quale si consentiva alle strutture sanitarie e socio-sanitarie provvisoriamente accreditate di continuare ad operare, anche in caso di accertata difformità rispetto all'oggetto dell'autorizzazione e anche nelle ipotesi in cui le modifiche necessarie ad adeguare la struttura ai requisiti autorizzativi vigenti fossero state realizzate senza alcuna comunicazione e in assenza di autorizzazione regionale. In tal modo, secondo il ricorrente, si sarebbe violato l'art. 117, terzo comma, Cost. con l'interposizione dell'art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 e dell'art. 193, del r.d. 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie), in quanto la disposizione regionale contrasterebbe con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale, che subordina il rilascio dell'autorizzazione al possesso dei requisiti stabiliti per legge.

2.6. — Ancora è stato impugnato l'art. 1, commi 8 e 9, della legge reg. Lazio n. 6 del 2011, in base al quale si consentiva alle strutture private provvisoriamente accreditate di mantenere, in corso di istruttoria, lo stato di accreditamento anche per i posti letto in numero superiore a quelli oggetto di formale autorizzazione e anche per attività non ancora formalmente autorizzate. In tal modo, secondo il ricorrente si sarebbe violato l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, in quanto, la disposizione regionale contrasterebbe con la normativa statale che subordina lo stato di accreditamento al possesso dei requisiti di qualità ed organizzativi per l'esercizio dell'attività sanitaria.

2.7. — L'impugnazione è stata infine proposta contro l'art. 6, comma 5, della legge reg. Lazio n. 6 del 2011, con il quale veniva abrogata la disposizione che prevedeva la verifica triennale sugli esiti della sperimentazione gestionale stabilita con il protocollo d'intesa stipulato tra la Regione e l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata. In tal modo, secondo il ricorrente, verrebbe violato l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la citata abrogazione contrasterebbe con l'art. 9-bis, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, che espressamente impone una fase di verifica per le sperimentazioni gestionali.

3. — La Regione Lazio si costituiva con memoria depositata in data 3 agosto 2011, chiedendo che il ricorso venisse integralmente rigettato, in quanto infondato per le ragioni di seguito esposte.

3.1. — In particolare, con riferimento alle censure relative all'art. 1, comma 4, della legge reg. Lazio n. 6 del 2011, la difesa della Regione ha osservato che l'individuazione della ASL quale soggetto legittimato ad indire la conferenza dei servizi costituiva una modalità operativa attraverso la quale la Regione ha inteso ottemperare alla finalità di semplificazione dell'azione amministrativa stabilita dal legislatore statale, coinvolgendo un proprio ente strumentale che avrebbe garantito una più tempestiva acquisizione dei provvedimenti amministrativi richiesti, senza che la Regione medesima venisse comunque meno al suo ruolo di vigilanza e controllo nei confronti delle ASL stesse. Pertanto, anche in considerazione della competenza regionale in materia di organizzazione amministrativa, si trattava comunque di una disposizione che garantiva una maggiore semplificazione, a beneficio dei cittadini e delle imprese, senza diminuire le garanzie previste dalla disposizione statale e senza pregiudicare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Per tali ragioni la questione sollevata veniva ritenuta infondata.

3.2. — In riferimento alle censure sull'art. 1, commi 5 e 13, della legge reg. Lazio n. 6 del 2011, la Regione ha osservato che la questione di costituzionalità era stata sollevata sulla base di una erronea interpretazione della disciplina regionale: quest'ultima, infatti, si proponeva soltanto di non pregiudicare la continuità dell'offerta sanitaria e di agevolare, al contempo, la tempestiva regolarizzazione delle strutture sanitarie e socio-sanitarie. Al riguardo si è rimarcato come la possibilità di integrazione della domanda fosse prevista entro termini temporali precisi e ravvicinati, così da consentire alla Regione la verifica dei requisiti di cui al decreto del Commissario ad acta del 10 novembre 2011, senza pregiudicare gli standard di sicurezza e qualità dei servizi sanitari. Analogamente, la possibilità di presentare fuori termine la domanda di conferma della autorizzazione era prevista solo per i casi in cui l'omissione fosse dovuta a fatti non imputabili a colpa del richiedente, sul quale incombeva l'onere della relativa prova. Anche in questo caso era poi previsto un termine finale certo. Dovendosi, pertanto, ritenere che la disciplina regionale fosse in realtà conforme ai



principi fondamentali stabiliti dalla disciplina statale, la Regione ha insistito perché venisse dichiarata infondata la denunciata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

3.3. — In riferimento alle censure sull'art. 1, comma 6, della legge reg. Lazio n. 6 del 2011, la difesa regionale ha osservato come l'iniziale termine del 1° gennaio 2010, stabilito per il passaggio all'accreditamento definitivo, fosse stato successivamente prorogato dal legislatore statale al 1° gennaio 2011 (con l'art. 2, comma 100, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, legge finanziaria per il 2010) e poi, per le sole strutture non ospedaliere e non ambulatoriali, fino al 1° gennaio 2013 (con la legge 26 febbraio 2011, n. 10, di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, cd. decreto - mille proroghe). Rispetto a tale evoluzione legislativa statale, il legislatore regionale si sarebbe limitato a prevedere l'applicazione, in via transitoria, di un regime (vigente al 30 dicembre 2010) secondo il quale erano previsti termini certi per il rilascio dei provvedimenti di conferma dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività sanitaria e di accreditamento istituzionale, da ritenersi pienamente rispettosi dei principi fondamentali posti dal legislatore statale.

3.4. — Le censure relative all'art. 1, commi 7 e 8, della legge reg. Lazio n. 6 del 2011, erano da ritenersi basate su una erronea interpretazione della legislazione regionale, in quanto le disposizioni impugnate in realtà subordinavano comunque la possibilità di prosecuzione dell'attività sanitaria al possesso dei requisiti minimi stabiliti dalle disposizioni vigenti, nel pieno rispetto perciò dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia. Conseguentemente anche le predette questioni sono state ritenute tutte infondate dalla difesa regionale.

3.5. In riferimento all'art. 6, comma 5, della legge reg. Lazio n. 6 del 2011, la Regione ha osservato che, l'abrogazione della previgente disposizione regionale che prevedeva la verifica triennale sugli esiti della sperimentazione gestionale, era conseguente alla trasformazione, contestualmente stabilita, della fondazione Policlinico-Tor Vergata in Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), posto che per quest'ultima forma giuridica non è prevista alcuna verifica triennale della sperimentazione gestionale. Ad avviso della difesa regionale, inoltre, la censura ometteva di considerare che lo stesso legislatore statale (art. 19, comma 2-bis, del d.lgs. n. 502 del 1992 – come modificato dal decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347, convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2001, n. 405) aveva stabilito espressamente che i criteri e i requisiti per le sperimentazioni gestionali non costituivano principi fondamentali della materia ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, così come trascurava l'ampliamento delle competenze legislative regionali conseguenti alla revisione costituzionale del 2001. La censura governativa sul punto, infine, è stata considerata dal resistente talmente succinta, da evidenziare una assoluta carenza di motivazione. Per tutte le considerazioni precedentemente sviluppate, secondo la difesa regionale anche quest'ultima questione doveva comunque considerarsi infondata.

4. — Nelle more del procedimento interveniva la legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 12 (Disposizioni collegate alla legge di assestamento del bilancio 2011-2013), che fra l'altro stabiliva: l'abrogazione dei commi 6, 7, 8, 9 e 13 dell'art. 1 della legge Regione Lazio n. 6 del 2011; l'abrogazione dell'art. 6, comma 5, della legge Regione Lazio n. 6 del 2011, con espressa previsione della reviviscenza della normativa previgente che contemplava la verifica della sperimentazione gestionale; la modifica dei commi 4 e 5 dell'art. 1 della legge Regione Lazio n. 6 del 2011, con soppressione della legittimazione della ASL ad indire la conferenza dei servizi e con previsione dell'immediata attivazione delle verifiche sulla sussistenza dei requisiti per l'accreditamento definitivo in capo agli istanti.

5. — Con atto depositato in data 29 novembre 2011, il difensore della Regione Lazio rinunciava al mandato. Successivamente, in data 30 gennaio 2012, veniva depositato atto di nomina di nuovo difensore per la stessa Regione Lazio.

6. — Il ricorrente, previa delibera del Consiglio dei ministri in data 20 gennaio 2012, ha notificato alla Regione Lazio atto di rinuncia parziale al ricorso in data 25 gennaio 2012, successivamente depositato presso la cancelleria di questa Corte il 31 gennaio 2012. In particolare lo Stato, preso atto della parziale abrogazione e modifica delle norme oggetto di impugnazione da parte della legge della Regione Lazio n. 12 del 2011, successiva al deposito del ricorso, rinunciava all'impugnazione limitatamente alle questioni sollevate in relazione agli artt. 1, commi 5, 6, 7, 8, 9 e 13, e 6, comma 5, della legge reg. Lazio n. 6 del 2011, affermando che tali modifiche recepivano sostanzialmente le censure proposte e insistendo invece per l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 5, legge reg. cit.

7. — In un secondo momento, a seguito di delibera del Consiglio dei ministri in data 14 febbraio 2012, il ricorrente ha notificato alla Regione Lazio un secondo atto di rinuncia parziale al ricorso in data 15 febbraio 2012, successivamente depositato presso la cancelleria di questa Corte il 20 febbraio 2012, relativo alla residua questione sollevata con riferimento all'art. 1, comma 5, della legge reg. Lazio n. 6 del 2011.

8. — Le rinunce parziali sono state formalmente accettate dalla Regione Lazio, con delibera della Giunta regionale in data 17 febbraio 2012 e depositata presso la cancelleria di questa Corte in data 21 febbraio 2012.



Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 27 giugno 2011 e depositato il successivo 5 luglio, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 13, e 6, comma 5, della legge della Regione Lazio 22 aprile 2011 n. 6, recante «Disposizioni urgenti in materia sanitaria. Modifiche alle leggi regionali 28 dicembre 2007, n. 26 “Legge finanziaria regionale per l’esercizio 2008 (art. 11 l.r. 20 novembre 2001, n. 25)” e successive modifiche, 10 agosto 2010, n. 3 “Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2010-2012 della Regione Lazio” e successive modifiche e 24 dicembre 2010, n. 9 “Disposizioni collegate alla legge finanziaria regionale per l’esercizio finanziario 2011 (art. 12, comma 1, l.r. 20 dicembre 2001, n. 25)”. Promozione della costituzione dell’istituto di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) di Tor Vergata. Salvaguardia dei livelli occupazionali nella sanità privata», deducendo la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, della Costituzione.

1.1. — In particolare il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che l’art. 1, comma 4, della legge reg. Lazio n. 6 del 2011, che attribuisce alle ASL, anziché alla Regione, la legittimazione ad indire la conferenza dei servizi per l’autorizzazione o l’accreditamento delle strutture sanitarie o sociosanitarie, violi l’art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto la disposizione regionale contrasterebbe le norme statali concernenti la conferenza di servizi, che dovrebbe sempre essere convocata dall’ente competente all’adozione del provvedimento finale.

1.2. — In secondo luogo, l’art. 1, comma 5, della legge impugnata, con il quale viene consentito alle strutture sanitarie e sociosanitarie già provvisoriamente accreditate di presentare o integrare le domande di conferma dell’autorizzazione e di accreditamento definitivo entro il termine di 15 giorni dalla entrata in vigore della legge stessa, violerebbe, secondo il ricorrente, l’art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, diversamente da quanto previsto dai principi fondamentali della legislazione statale in materia, consentirebbe alle strutture sanitarie private di continuare ad operare in regime di accreditamento provvisorio, per un periodo di tempo indeterminato, anche in mancanza delle certificazioni comprovanti il possesso dei requisiti necessari, stabiliti dalla legislazione statale.

1.3. — Per analoghi motivi l’impugnazione viene estesa all’art. 1, comma 13, della medesima legge regionale, in base al quale si consente alle case di cura che sottoscrivono accordi di riconversione dei posti letto soppressi, di avviare nuove attività in regime di accreditamento a decorrere dalla data di presentazione delle domande di autorizzazione o di accreditamento definitivo.

1.4. — Anche l’art. 1, comma 6, della legge regionale impugnata, permettendo alle strutture sanitarie e socio-sanitarie provvisoriamente accreditate di operare fino al rilascio dei provvedimenti di conferma ovvero fino all’adozione del provvedimento di diniego dell’accreditamento istituzionale definitivo, violerebbe l’art. 117, terzo comma, Cost., dato che i principi fondamentali della legislazione statale stabiliscono la cessazione del regime di accreditamento provvisorio a partire dal 1° gennaio 2011 (almeno per le strutture ospedaliere ed ambulatoriali).

1.5. — Simile è anche la censura prospettata dal Presidente del Consiglio in riferimento all’art. 1, comma 7, della medesima legge regionale, in quanto la disposizione impugnata, contrariamente a quanto previsto dai principi fondamentali delle leggi dello Stato, e quindi in violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., consente alle strutture sanitarie e socio-sanitarie provvisoriamente accreditate di continuare ad operare anche in caso di accertata difformità rispetto all’oggetto dell’autorizzazione e anche nelle ipotesi in cui le modifiche necessarie ad adeguare la struttura ai requisiti autorizzativi vigenti siano state realizzate senza alcuna comunicazione e in assenza di autorizzazione regionale.

1.6. — Anche i commi 8 e 9, dell’art. 1 della legge impugnata contrasterebbero con i principi fondamentali della legislazione statale, in quanto permettono alle strutture private provvisoriamente accreditate di mantenere, in corso di istruttoria, lo stato di accreditamento anche per posti letto in numero superiore a quelli oggetto di formale autorizzazione e anche per attività non ancora formalmente autorizzate.

1.7. — Infine, ad avviso del Presidente del Consiglio, l’art. 6, comma 5, della legge impugnata, che ha abrogato la verifica triennale della sperimentazione gestionale stabilita con il protocollo d’intesa stipulato tra la Regione e l’Università degli Studi di Roma Tor Vergata, sarebbe in contrasto con l’art. 117, terzo comma, Cost., in quanto confliggerebbe con la legislazione statale che impone espressamente una fase di verifica per le sperimentazioni gestionali.



2. — La Regione Lazio si è costituita con memoria depositata in data 3 agosto 2011, chiedendo che il ricorso sia integralmente rigettato e affermando che la legge regionale impugnata, espressione della potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, ex art. 117, terzo comma, Cost., e rispettosa dei principi della legislazione statale di riferimento, si è resa necessaria per garantire continuità al servizio sanitario, anche alla luce della situazione di grave emergenza in cui versa la sanità nella Regione stessa.

3. — Dopo la presentazione del ricorso, la legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 12 (Disposizioni collegate alla legge di assestamento del bilancio 2011-2013) ha abrogato l'art. 1, commi 6, 7, 8, 9 e 13, e l'art. 6, comma 5, della legge regionale impugnata e ha modificato l'art. 1, commi 4 e 5, della medesima legge.

A seguito di ciò, il ricorrente, previa delibera del Consiglio dei ministri del 20 gennaio 2012, ha ritualmente depositato atto di rinuncia parziale al ricorso, limitatamente alle questioni sollevate in relazione agli artt. 1, commi 4, 6, 7, 8, 9 e 13, e 6, comma 5, della legge reg. Lazio n. 6 del 2011, affermando che la legislazione sopravvenuta ha sostanzialmente recepito i rilievi governativi, fermi restando, invece, i dubbi di illegittimità costituzionale relativi all'art. 1, comma 5, della medesima legge regionale.

In un secondo momento, su delibera del Consiglio dei ministri del 14 febbraio 2012, il ricorrente ha ritualmente depositato un secondo atto di rinuncia al ricorso, relativo alla residua questione avente ad oggetto l'art. 1, comma 5, della legge reg. Lazio n. 6 del 2011, osservando che con la legge regionale 13 agosto 2011, n. 12, sono state introdotte modifiche e abrogazioni tali da consentire di ritenere superate tutte le censure di illegittimità costituzionale prospettate dal Governo.

Considerati nel loro insieme, i due atti governativi configurano una rinuncia totale al ricorso, motivata alla luce delle modifiche apportate alla legge regionale impugnata. Infatti, ad avviso del ricorrente, con la legge n. 12 del 2011, la Regione Lazio si è adeguata ai rilievi governativi e avrebbe conformato la propria disciplina a quella statale di riferimento.

La rinuncia totale al ricorso è stata formalmente accettata dalla Regione Lazio, con delibera della Giunta regionale, depositata presso la cancelleria di questa Corte in data 21 febbraio 2012.

4. — Dall'avvenuta accettazione della rinuncia totale al ricorso consegue l'estinzione del processo, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, secondo cui «la rinuncia al ricorso, qualora sia accettata da tutte le parti costituite, estingue il processo».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 marzo 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: CARTABIA

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2012.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



n. 56

Ordinanza 5 - 9 marzo 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti - Devoluzione alla competenza funzionale inderogabile del T.A.R. Lazio con sede a Roma - Denunciata irragionevolezza, lesione del diritto di azione e di difesa in giudizio, violazione del principio del giudice naturale, eccesso di delega, violazione dei principi del giusto processo - *Ius superveniens* modificativo di alcune disposizioni del codice del processo amministrativo nel senso auspicato dal rimettente - Necessità che il giudice *a quo* rivaluti la persistente rilevanza delle questioni - Restituzione degli atti.

- D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, artt. 135, comma 1, lett. e), 16, comma 1, 15, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 76, 111 e 125.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 15, comma 5, 16, comma 1, e 135, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), promossi dal Tribunale amministrativo regionale della Campania con tre ordinanze del 17 novembre 2010, una del 9 marzo 2011 e una del 27 gennaio 2011, rispettivamente iscritte ai numeri 91, 92, 93, 150 e 151 del registro ordinanze 2011 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, numeri 23 e 28, prima serie speciale, dell'anno 2011.

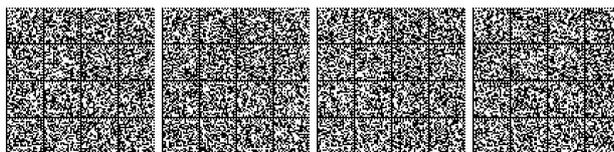
Visti gli atti di costituzione di Esogest Ambiente srl nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 24 gennaio 2012 e nella camera di consiglio del 25 gennaio 2012 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

Uditi l'avvocato Lucio Iannotta per la Esogest Ambiente srl e l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale della Campania (d'ora in avanti, *TAR*), con cinque ordinanze, le prime tre emesse il 17 novembre 2010 (r.o. n. 91, n. 92 e n. 93 del 2011), e le altre due il 9 marzo 2011 (r.o. n. 150 del 2011) ed il 27 gennaio 2011 (r.o. n. 151 del 2011), ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24, 25, 76, 111 e 125 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli articoli 135, comma 1, lettera e), 16, comma 1, e 15, comma 5, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante Delega al governo per il riordino del processo amministrativo);

che, nell'ordinanza r.o. n. 91 del 2011, il rimettente premette di essere chiamato a pronunciare sul ricorso proposto da C.G.I. contro la Regione Campania e E.A. s.r.l., per l'annullamento: a) del decreto dirigenziale della Regione Campania dell'Area Generale Coordinamento, A.G.C. 5 Ecologia, tutela dell'ambiente, disinquinamento protezione civile, Settore 2, Servizio 2, numero 781 del 9 luglio 2010; b) della nota prot. n. 21832 del 12 gennaio 2010 del settore



T.A.P. di Caserta; c) del parere dell'A.G.C. Avvocatura espresso in data 28 aprile 2010, prot. 368736; d) di tutti gli altri atti e provvedimenti connessi, preordinati e conseguenti;

che, come il TAR riferisce, il ricorrente, in proprio e nella qualità di titolare dell'omonima ditta individuale, ha impugnato la determinazione dirigenziale n. 781 del 9 luglio 2010, con cui la Regione Campania ha autorizzato la E.A. srl, con sede legale ed impianto in Pastorano (CE), alla strada Torre Lupara n. 1, all'esercizio dell'impianto di stoccaggio provvisorio (R 13 – messa in riserva) di rifiuti speciali non pericolosi, rilevando profili di violazione di legge ed eccesso di potere, per inesistenza della presupposta autorizzazione alla realizzazione dell'impianto (d.d. n. 211 del 28 giugno 2006), perché in precedenza revocata e sostituita con altro provvedimento, poi annullato in sede giurisdizionale, nonché per inosservanza del procedimento di valutazione d'impatto ambientale e successiva conferenza di servizi;

che il rimettente pone in evidenza che la E.A. srl preliminarmente ha dedotto la competenza funzionale inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, sul ricorso in questione;

che, in tema di non manifesta, infondatezza, il giudice *a quo* osserva come, a mente dell'art. 135, comma 1, lettera e), in relazione all'art. 14, comma 1, del codice del processo amministrativo, la cognizione delle controversie di cui all'art. 133, comma 1, lettera p), in materia di giurisdizione esclusiva con riferimento a «(...) le controversie comunque attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti (...)», sia devoluta alla competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma;

che il giudice *a quo* richiama il contenuto dell'art. 16 del codice del processo amministrativo, secondo cui «la competenza di cui agli articoli 13 e 14 è inderogabile anche in ordine alle misure cautelari» (comma 1) e «il difetto di competenza è rilevato anche d'ufficio, con ordinanza che indica il giudice competente» (comma 2); e quello dell'art. 15, comma 5, dello stesso codice, per il quale «quando è proposta domanda cautelare il tribunale adito, ove non riconosca la propria competenza ai sensi degli articoli 13 e 14, non decide su tale domanda e, se non ritiene di provvedere ai sensi dell'art. 16, comma 2, richiede di ufficio, con ordinanza, il regolamento di competenza, indicando il tribunale che reputa competente»;

che, ad avviso del rimettente, l'art. 135, comma 1, lettera e), cod. proc. amm. è in contrasto con l'art. 76 Cost., là dove stabilisce che l'esercizio della funzione legislativa delegata al Governo deve essere aderente ai principi e criteri stabiliti dal Parlamento;

che l'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), recante la delega al Governo per il riassetto della disciplina del processo amministrativo, non contempla, secondo il giudice *a quo*, tra i principi ed i criteri direttivi l'introduzione di ulteriori ipotesi di competenza funzionale del TAR Lazio, limitandosi a prevedere «di razionalizzare e unificare la disciplina della riassunzione del processo e dei relativi termini, anche a seguito di sentenze di altri ordini giurisdizionali, nonché di sentenze dei tribunali amministrativi regionali o del Consiglio di Stato che dichiarano l'incompetenza funzionale» (comma 2, lettera e); né «l'ampliamento della competenza del Tribunale amministrativo di Roma può essere considerata come misura rispondente alla finalità di assicurare la snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo» (comma 2, lettera a), o inquadrata in alcuno degli altri principi e criteri direttivi enunciati dal citato art. 44, commi 1 e 2;

che, inoltre, la disposizione censurata si pone in conflitto «con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza della legge», poiché la deroga agli ordinari canoni di riparto tra i diversi TAR, fondati sull'efficacia territoriale dell'atto e sulla sede dell'autorità emanante, non appare, ad avviso del rimettente, sorretta da alcun adeguato fondamento giustificativo;

che il rimettente, a tal riguardo, osserva che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 189 del 1992, nel riconoscere al legislatore ampia discrezionalità nell'operare il riparto di competenza fra gli organi giurisdizionali, ha rimarcato l'esigenza di osservare il rispetto del principio di uguaglianza e, segnatamente, del canone di ragionevolezza;

che il giudice *a quo* pone in evidenza come in quella circostanza la disposizione sia stata dichiarata immune da vizi di legittimità costituzionale, in quanto era stato riscontrato un adeguato fondamento giustificativo della deroga agli ordinari criteri di determinazione della competenza;

che, invece, non costituirebbe una giustificazione razionale della disciplina in esame la presunta esigenza di uniformità di indirizzo giurisprudenziale, poiché nel sistema della giustizia amministrativa la funzione nomofilattica appartiene al giudice di appello; né, inoltre, sembrerebbe ipotizzabile «una diversa qualità del TAR del Lazio insediato nella capitale, con la configurazione di una sorta di supremazia rispetto agli altri Tribunali amministrativi periferici, portata da una proliferazione di materie che sono state progressivamente accentrate nel Tribunale romano, fino ad arrivare all'attuale art. 135 del codice del processo amministrativo»;



che «un tale disegno creerebbe una evidente asimmetria tra i Tribunali amministrativi, che andrebbe ben oltre le questioni relative ai criteri di riparto delle competenze, finendo anche con l'incidere sull'assetto ordinamentale della giustizia amministrativa, delineato nell'art. 125 Cost., che pone sullo stesso piano tutti gli organi giudiziari di primo grado, aventi pari funzioni ed ugualmente sottoposti al sindacato del Consiglio di Stato, come giudice di appello»;

che, inoltre, secondo il rimettente, l'assenza di un adeguato fondamento giustificativo della nuova competenza funzionale attribuita al TAR Lazio, slegata da un razionale criterio di collegamento con il giudice designato, determina il contrasto della disposizione censurata anche con il principio del giudice naturale di cui all'art. 25, primo comma, Cost.;

che, sotto tale profilo, il giudice *a quo* osserva come – sebbene i lavori preparatori della Costituzione non chiariscano il significato del termine “naturale” accanto a quello “precostituito”, contenuti nell'art. 25 Cost. – l'introduzione del testo attuale della norma, dopo che entrambe le Sottocommissioni dell'Assemblea Costituente avevano abbandonato il termine “naturale” in favore di quello “precostituito”, deporrebbe nel senso di negare l'identificazione tra i due termini;

che tale formula, pertanto, non rappresenterebbe un'endiadi, ma implicherebbe la necessità che la precostituzione del giudice ad opera del legislatore «avvenga nel rispetto di un principio di naturalità, nel senso di razionale maggior idoneità del giudice rispetto alla risoluzione di determinate controversie»; sicché, nel caso della competenza territoriale, l'individuazione del giudice razionalmente più idoneo a decidere la controversia non potrebbe prescindere dalla considerazione dell'esistenza di un criterio di collegamento effettivo, ragionevole ed appropriato, tra la controversia stessa e l'organo giurisdizionale, idoneo ad individuare i limiti della discrezionalità del legislatore;

che, ad avviso del rimettente, ciò risulterebbe ancora più evidente quando, come nella specie, «si tratta di servizi aventi rilievo esclusivamente locale con riferimento ad interessi sostanziali pure di ambito strettamente locale, rientranti nella sfera giuridica di soggetti (parti ricorrenti e parti resistenti) che tutti normalmente gravitano nella stessa dimensione territoriale locale e che non hanno nessun aggancio con una circoscrizione territoriale extraregionale»;

che, peraltro, «l'allontanamento del giudice competente a conoscere della controversia, sradicando la causa dalla sua sede ordinaria e naturale, comporta un grave disagio per le parti processuali, non giustificato dalla natura accentrata della pubblica amministrazione o dall'efficacia ultra regionale dei provvedimenti sui quali deve esercitarsi la cognizione del TAR del Lazio»;

che, secondo il giudice *a quo*, quanto rilevato incide anche sull'accesso alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, in considerazione della maggiore difficoltà e dei maggiori costi che devono essere sopportati dagli interessati per esercitare l'azione o per resistere innanzi al TAR Lazio;

che il rimettente dubita della legittimità costituzionale degli artt. 15, comma 5, e 16, comma 1, cod. proc. amm., in riferimento agli artt. 24, primo comma, e 111, primo comma, Cost., nella parte in cui inibiscono al giudice adito di pronunciarsi sull'istanza cautelare, sia pure nelle more della pronuncia del giudice dichiarato competente sulla controversia;

che, infatti, il TAR Campania osserva come la tutela cautelare sia garanzia essenziale e strumento necessario per l'effettivo soddisfacimento dei diritti e degli interessi legittimi, dovendo evitare che il tempo necessario per la definizione della causa determini un pregiudizio grave ed irreparabile per le pretese sostanziali della parte che ha ragione, con la conseguenza che la tutela cautelare richiede sempre risposte immediate e non ammette interruzioni;

che la preclusione imposta al collegio adito, costretto dalla legge a negare la giustizia cautelare per un mero profilo di incompetenza territoriale, risulta contraria ai principi costituzionali di effettività e di tempestività della tutela giurisdizionale e del giusto processo;

che, in punto di rilevanza, il rimettente osserva come la controversia riguardi la materia dei rifiuti e come le norme richiamate inibiscano la decisione sull'impugnativa e sull'istanza cautelare, imponendo la rilevazione di ufficio della incompetenza funzionale;

che, con atto depositato in data 21 giugno 2011, si è costituita nel procedimento la E.A. srl chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente inammissibile e/o infondata;

che, preliminarmente, la parte privata rileva come l'art. 3, comma 2-*bis*, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella Regione Campania ed ulteriori disposizioni in materia di protezione civile), convertito, con modificazioni, in legge 27 gennaio 2006, n. 21, abbia stabilito che «In tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 la competenza di primo grado a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate e dei consequenziali provvedimenti commissariali spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma»;



che al TAR Lazio, ad avviso della società, è stata attribuita una competenza funzionale, concernente ordinanze e provvedimenti commissariali adottati in situazioni di emergenza, rientrante nell'ambito della giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo, come emerge dalla formulazione letterale del comma 2-*bis* dell'art. 3 d.l. n. 245 del 2005, che qualifica la competenza del TAR Lazio, sede di Roma, come competenza di primo grado a conoscere della legittimità delle ordinanze e dei consequenziali provvedimenti commissariali;

che l'art. 4, comma 1, decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile) convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 luglio 2008, n. 123, ha devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie, anche in ordine alla fase cautelare, comunque attinenti alla complessiva azione di gestione dei rifiuti, seppure posta in essere con comportamenti dell'amministrazione pubblica o dei soggetti alla stessa equiparati; detta disposizione ha, inoltre, stabilito che la giurisdizione di cui sopra si intende estesa anche alle controversie relative a diritti costituzionalmente tutelati;

che, pertanto, l'art. 4 d.l. del n. 90 del 2008 ha tenuto ferma la competenza funzionale del TAR del Lazio di cui all'art. 3 del d.l. n. 245 del 2005, come successivamente convertito, devolvendo alla giurisdizione esclusiva le controversie attinenti alla complessiva azione di gestione dei rifiuti;

che, ad avviso della parte privata, detta ipotesi di giurisdizione esclusiva, in base al medesimo art. 4 del d.l. n. 90 del 2008, risultava, quindi, ripartita tra il TAR Lazio, sede di Roma, per quanto concernente le situazioni di emergenza, e gli altri TAR, compreso quello del Lazio, sede di Roma, secondo il criterio della competenza territoriale, quanto alle situazioni di amministrazione ordinaria;

che il decreto-legge n. 90 del 2008 è, quindi, sintomatico dell'accresciuta rilevanza nazionale del tema dei rifiuti, soprattutto in Campania, per le ripercussioni, come risulta dal preambolo dello stesso d.l. n. 90 del 2008, sull'ambiente e sull'ordine pubblico, cioè su materie rientranti nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere *h*) e *s*), e sui diritti costituzionalmente tutelati, della cui salvaguardia lo Stato è il principale garante (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.);

che la società osserva come la rilevanza ambientale della gestione dei rifiuti sia stata confermata dalla direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, recepita dall'Italia con decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, (Attuazione della direttiva 2008/98/CE – Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive), la quale ha adeguato la disciplina comunitaria sui rifiuti all'impostazione secondo cui «(...) le principali operazioni di gestione dei rifiuti sono ormai disciplinate dalla normativa comunitaria in materia di ambiente» (Considerando n. 9) e, dopo aver ridefinito le operazioni di recupero e smaltimento (Considerando n. 19) per garantire una netta distinzione tra questi due concetti, ha offerto un'ampia definizione di gestione dei rifiuti intesa come la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento di questi, compresi la supervisione di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commercianti o intermediari (art. 3, comma 9, della direttiva del 2008);

che, ad avviso della parte privata, alla luce di detto contesto deve essere valutata la delega conferita al Governo per il riassetto della disciplina del processo amministrativo, con l'art. 44, comma 1, della legge n. 69 del 2009, secondo i principi e criteri direttivi indicati dallo stesso art. 44, comma 2, tra i quali *a*) assicurare la snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo; *b*) riordinare le norme vigenti sulla giurisdizione del giudice amministrativo, anche rispetto alle altre giurisdizioni con particolare riferimento, per quanto concerne le norme in esame, alle finalità generali della delega tra le quali assicurare la concentrazione delle tutele sancite dal comma 1 dell'art. 44;

che, dunque, le norme censurate debbono essere valutate alla luce della legge delega, inserita nel contesto normativo nazionale ed europeo sopra delineato;

che, infatti, l'art. 135, comma 1, lettera *e*), cod. proc. amm. si riferisce a controversie che – come riferito nell'ordinanza del Consiglio di Stato, sezione V, del 26 gennaio 2011, n. 586 – «riguardano atti normativi (spesso di carattere tecnico, programmatori e organizzatori, atti provvedimentali, moduli consensuali, comportamenti (...) riconducibili, anche mediatamente, all'esercizio di un pubblico potere, quand'anche relative a diritti costituzionalmente tutelati (...) attinenti in senso stretto alla gestione e, in quanto tali, comunque attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti (...) e cioè del ciclo formato, secondo la Direttiva 2008, dalla raccolta, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi la supervisione di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento nonché le operazioni effettuate in qualità di commercianti o intermediari»;

che la parte privata osserva come il legislatore delegato abbia concentrato nella competenza funzionale indelegabile del TAR Lazio, sede di Roma (giudice già specializzato nella materia dei rifiuti, anche se limitata in prece-



denza alle situazioni di emergenza, e al tempo stesso giudice delle questioni di rilievo nazionale, compresa l'attuazione della normativa comunitaria), tutte le controversie rientranti nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di rifiuti, prima frazionata tra i vari TAR, una materia divenuta sempre più di rilievo nazionale ed europeo, nella quale sono particolarmente presenti le esigenze di assicurare, fin dal primo grado, uniformità di giurisprudenza ad opera di un giudice particolarmente esperto in grado di favorire, perciò stesso, la realizzazione delle ulteriori esigenze primarie di rapidità del processo e di effettività della tutela previste dalla legge-delega, esigenze tutte collegate con la concentrazione della tutela;

che, per quanto concerne la pretesa violazione dell'art. 76 Cost., la società osserva come l'attrazione, ad opera del legislatore delegato, nella competenza del TAR Lazio della cognizione di tutte le controversie, attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti, sia certamente riconducibile alle finalità della legge delega (riassetto del processo amministrativo, assicurare la concentrazione delle tutele) ed ai suoi principi e criteri direttivi, tra i quali quello di assicurare snellezza, concretezza ed effettività della tutela stessa e riordinare le norme vigenti sulla giurisdizione del giudice amministrativo anche al suo interno;

che ciò si ricaverebbe dalla lettura della specificazione contenuta nell'art. 44, comma 2, lettera b) «anche rispetto alle altre giurisdizioni», il quale pone al primo posto la necessità di un riordinamento interno della giurisdizione amministrativa, implicante evidentemente anche la distribuzione delle competenze all'interno della giurisdizione del giudice amministrativo;

che, in relazione all'asserita assenza del fondamento giustificativo della deroga ai tradizionali canoni di individuazione della competenza dei TAR ed alla violazione del principio di ragionevolezza, la società pone in evidenza come la decisione del legislatore sia riconducibile all'esigenza per cui le controversie afferenti a particolari materie risultino – per la delicatezza e tecnicità delle questioni, per la rilevanza degli interessi (riconducibili a materia rientrante nella potestà legislativa esclusiva dello Stato), per il coinvolgimento di diritti e principi costituzionali – affrontate e risolte da un unico giudice specializzato e, quindi, da una medesima coerente e potenzialmente uniforme giurisprudenza;

che, ad avviso della parte privata, la scelta del legislatore risulta pienamente rispondente ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità ancor più ove si consideri che spetta «al legislatore un'ampia potestà discrezionale nella conformazione degli istituti processuali, col solo limite della non irrazionale predisposizione di strumenti di tutela, pur se tra loro differenziati» (così, da ultimo, la sentenza n. 341 del 2006); discrezionalità di cui il legislatore fruisce anche «nella disciplina della competenza» (così, nuovamente, la citata sentenza n. 341 del 2006 e, nello stesso senso, tra le tante, anche la sentenza n. 206 del 2004) (sentenza n. 237 del 2007);

che, quanto all'eccepita violazione degli articoli 25, 24 e 111 Cost., la società ritiene che la questione sia manifestamente inammissibile dal momento che su di esse la Corte si è già espressa con la sentenza n. 237 del 2007;

che, in ordine alla violazione dell'art. 25 Cost., la Corte ha affermato che «se è vero che alla nozione di giudice naturale – la quale, contrariamente a quanto assume il Tribunale amministrativo regionale della Campania (...) corrisponde a quella di “giudice precostituito per legge (sentenza n. 460 del 1994; nello stesso senso, sentenze n. 72 del 1976 e n. 29 del 1958) – non è affatto estranea “la ripartizione della competenza territoriale tra giudici dettata da normativa nel tempo anteriore alla istituzione del giudizio” (da ultimo, sentenza n. 41 del 2006), deve notarsi che la giurisprudenza costituzionale – diversamente da quanto ipotizzano i rimettenti – non reputa necessariamente in contrasto con l'art. 25, primo comma, Cost. gli interventi legislativi modificativi della competenza aventi incidenza anche sui processi in corso. Ha affermato, difatti, questa Corte che il principio costituzionale del giudice naturale “viene rispettato” allorché “la legge, sia pure con effetto anche sui processi in corso, modifica in generale i presupposti o i criteri in base ai quali deve essere individuato il giudice competente: in questo caso, infatti, lo spostamento della competenza dall'uno all'altro ufficio giudiziario non avviene in conseguenza di una deroga alla disciplina generale, che sia adottata in vista di una determinata o di determinate controversie; ma per effetto di un nuovo ordinamento – e, dunque, della designazione di un nuovo giudice “naturale” che il legislatore, nell'esercizio del suo insindacabile potere di merito, sostituisce a quello vigente (sentenza n. 56 del 1967; nello stesso senso, sentenza n. 207 del 187 e n. 72 del 1976)».

che, in relazione alla asserita violazione degli artt. 24 e 111 Cost., la parte privata osserva come anche a tal riguardo la Corte si sia già pronunciata con la citata sentenza n. 237 del 2007, enunciando un principio applicabile al caso di specie e, cioè, che la «concentrazione presso il Tribunale amministrativo regionale del Lazio del contenzioso *de quo* neppure ha l'effetto di rendere “oltremodo difficoltosa” la tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione, evenienza che potrebbe dar luogo al contrasto con l'art. 113 Cost. (ordinanze n. 382 e n. 213 del 2005)»;

che anche con riferimento alla violazione dell'art. 125 Cost. – sebbene non riportata nella parte conclusionale dell'ordinanza – ad avviso della parte privata vale quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sopra citata sentenza, cioè che l'attribuzione della competenza al TAR Lazio, anziché ai diversi TAR dislocati su tutto il territorio nazionale, non altera il sistema di giustizia amministrativa e, dunque, non viola l'art. 125 Cost. (sentenza n. 189 del



192); ciò vale in modo particolare quando sussistono ragioni idonee a giustificare la deroga agli ordinari criteri di ripartizione della competenza tra gli organi di primo grado della giustizia amministrativa;

che, infine, con riferimento all'asserita illegittimità costituzionale delle disposizioni relative alla tutela cautelare, la parte privata rileva come i ricorrenti possano proporre le relative istanze al TAR Lazio senza che ciò costituisca ostacolo o limitazione all'esercizio del diritto di difesa;

che, alla luce delle esposte argomentazioni, la parte privata chiede a questa Corte di dichiarare la manifesta infondatezza o la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Campania;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con atto depositato in data 21 giugno 2011, è intervenuto nel procedimento, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata;

che la difesa dello Stato, in via preliminare, rileva come la Corte con la sentenza n. 237 del 2007, si sia già pronunciata sull'attribuzione al TAR Lazio della competenza a conoscere controversie in materia di "emergenza rifiuti";

che in detta pronuncia è affermato che «preliminarmente ad ogni altro rilievo questa Corte deve ribadire quanto già in passato ripetutamente affermato, e cioè che spetta al "legislatore un'ampia potestà discrezionale nella conformazione degli istituti processuali, col solo limite della non irrazionale predisposizione di strumenti di tutela, pur se tra loro differenziati" (così da ultimo, la sentenza n. 341 del 2006); discrezionalità di cui il legislatore fruisce anche "nella disciplina della competenza" (così, nuovamente la citata sentenza n. 341 del 2006 e nello stesso senso, tra le tante, anche la sentenza n. 206 del 2004)»;

che la difesa dello Stato osserva come l'articolo 44, comma 1, della legge n. 69 del 2009 preveda espressamente che «il Governo è delegato ad adottare entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto del processo avanti ai tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato, al fine di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, di coordinarle con le norme del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali e di assicurare la concentrazione delle tutele»;

che, alla luce di tale previsione, al legislatore delegato è consentito attribuire alla competenza del TAR Lazio, non solo le controversie «aventi ad oggetto le ordinanze e i provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225» (art. 133, comma 1, lettera p, primo periodo), ma anche quelle «comunque attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti, seppure posta in essere con comportamenti della pubblica amministrazione riconducibili, anche mediamente, all'esercizio di un pubblico potere, quand'anche relative a diritti costituzionalmente tutelati» (art. 133, comma 1, lettera p, secondo periodo);

che, nella materia dei rifiuti, per la rilevanza che tale problematica è venuta ad assumere a livello nazionale negli ultimi anni, ad avviso della difesa dello Stato, vengono in rilievo le medesime considerazioni svolte dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 237 del 2007;

che occorre considerare anche il rilievo europeo delle questioni attinenti la gestione di rifiuti in Italia, sicché la materia della «complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti», trascende la dimensione locale con la conseguente possibilità, per il legislatore, di prevedere una gestione del contenzioso davanti al giudice amministrativo concentrata nel TAR Lazio unitamente alle altre materie indicate nell'art. 135 del codice del processo amministrativo;

che, sotto tale profilo, la difesa dello Stato richiama le affermazioni della Corte costituzionale contenute nella sentenza n. 237 del 2007, secondo cui il carattere ultraregionale delle stesse misure idonee a fronteggiare le situazioni di emergenza – indipendentemente dal rispettivo ambito geografico di incidenza – giustifica la concentrazione del relativo contenzioso presso il Tribunale amministrativo regionale del Lazio;

che deve porsi in evidenza come parte dell'attività amministrativa in materia di rifiuti rientri già nella competenza del TAR Lazio per essere oggetto di provvedimenti di Commissari straordinari, sicché la previsione di attribuire l'intera materia allo stesso giudice soddisferebbe anche la necessità di uniforme trattazione del delicato contenzioso, prescindendo dalla natura del soggetto che emette i relativi provvedimenti;

che, secondo la difesa dello Stato, deve escludersi il contrasto con il principio di ragionevolezza della disposizione censurata;

che, a tal riguardo, sono richiamate le considerazioni esposte nella sentenza n. 237 del 2007, idonee ad escludere anche la violazione del principio di cui all'art. 25 Cost.;

che tale principio non può dirsi violato nel caso in cui una categoria predeterminata di controversie sia attribuita alla competenza del TAR Lazio, in quanto si tratta, comunque, di un giudice "precostituito per legge"; né,



osserva la difesa dello Stato, nell'ordinanza di rimessione si lamenta il fatto che la norma sia intervenuta a modificare una competenza del TAR locale già acquisita sulla causa;

che, anche sotto tale profilo, la citata sentenza ha dichiarato non in contrasto con l'art. 25 Cost. la disciplina transitoria che imponeva l'immediato trasferimento al TAR Lazio dei ricorsi già pendenti davanti ai TAR locali;

che, infine, la difesa dello Stato ritiene manifestamente infondata la questione sollevata in relazione agli articoli 15 e 16 cod. proc. amm., in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost;

che, infatti, il diritto di difesa non comporta la facoltà di una parte di scegliere il Tribunale che più le aggrada (anche se ai fini della sola misura cautelare, spesso idonea da sola a garantire in via definitiva il risultato da raggiungere);

che, peraltro, il ricorrente non resta sprovvisto di tutela, in quanto gli è sempre consentito di adire il tribunale effettivamente competente;

che ciò si evincerebbe anche dall'art. 16, ultimo comma, cod. proc. amm., in forza del quale «durante la pendenza del regolamento di competenza, il ricorrente può sempre proporre l'istanza cautelare al tribunale amministrativo regionale indicato nell'ordinanza di cui al comma 2 o in quella di cui all'art. 15, comma 5, il quale decide in ogni caso sulla domanda cautelare, fermo restando quanto previsto dall'art. 15, comma 8»;

che, nella citata sentenza n. 237 del 2007, la Corte ha affermato che «nessuno dei lamentati inconvenienti costituisce "un grave ostacolo" (sentenza n. 50 del 2006) al conseguimento della tutela giurisdizionale. Ciò in quanto nella specie non ricorre quella condizione di "sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione" (così da ultimo la sentenza n. 266 del 2006) che è suscettibile di integrare la violazione del citato parametro costituzionale»;

che, nell'ordinanza r.o. n. 92 del 2011, il rimettente premette di essere chiamato a pronunciare sul ricorso proposto dal Consorzio Unico delle Province di Napoli e Caserta contro il Comune di Sparanise e nei confronti di E.A. srl, per l'annullamento della deliberazione del Consiglio comunale n. 18 del 20 luglio 2010, con cui si è provveduto alla rescissione di ogni rapporto giuridico con il Consorzio ricorrente per asseriti gravi inadempimenti ed alla scelta di indire una nuova gara per la gestione del servizio, nelle more disponendo di procedere all'affidamento a terzi in via di urgenza, e per l'annullamento di ogni altro atto connesso;

che a fondamento dell'impugnazione sono stati dedotti profili di violazione di legge, stante la natura obbligatoria del Consorzio ricorrente ai sensi dell'art. 16 della legge della Regione Campania 28 marzo 2007 n. 4 (Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati), oltre a profili di eccesso di potere per irrazionalità della scelta, in ragione dell'abbandono della dimensione consortile in favore di quella più limitata di ambito comunale; è stata contestata, poi, la legittimità di un affidamento a terzi del servizio in assenza di un procedimento ad evidenza pubblica;

che, in punto di non manifesta infondatezza ed in punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale, il rimettente formula argomentazioni identiche a quelle svolte nell'ordinanza r.o. n. 91 del 2011;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con atto depositato in data 21 giugno 2011, è intervenuto nel procedimento ed ha chiesto, formulando le medesime motivazioni svolte nel precedente giudizio, che la questione sia dichiarata manifestamente infondata;

che, nell'ordinanza r.o. n. 93 del 2011, il rimettente premette di essere chiamato a pronunciare sul ricorso proposto da GPN srl contro il Comune di Pozzuoli e nei confronti di D.V.T. spa per l'annullamento della determinazione n. 1420 del 29 settembre 2010, concernente l'aggiudicazione definitiva per l'affidamento del servizio provvisorio di gestione integrata dei rifiuti; del verbale di gara del 17 settembre 2010, recante l'esclusione della società ricorrente e l'aggiudicazione provvisoria; della nota prot. n. 32458 del 20 settembre 2010 di comunicazione dell'esclusione; di ogni altro atto connesso;

che la società ricorrente è stata esclusa dalla procedura negoziata aperta, bandita dal Comune di Pozzuoli per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti, in quanto il plico non risultava confezionato in maniera idonea; che detta società ha impugnato gli atti in epigrafe indicati, concernenti la propria esclusione e l'aggiudicazione in favore della predetta società, deducendo la violazione dell'art. 97 Cost., dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990, dell'art. 2 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), nonché eccesso di potere per irragionevolezza, intempestività, violazione della par condicio, ingiustizia, violazione dei doveri di custodia, mancata trasparenza, violazione della lettera di invito e del principio del favor participationis, difetto di istruttoria, errore nella valutazione dei fatti e sviamento;

che in tema di non manifesta infondatezza e di rilevanza della questione di legittimità costituzionale il rimettente formula argomentazioni identiche a quelle svolte nelle ordinanze precedenti;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con atto depositato in data 21 giugno 2011, è intervenuto nel procedimento chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata svolgendo le medesime argomentazioni formulate nei precedenti atti di intervento;



che, nell'ordinanza r.o. n. 150 del 2011, il rimettente premette di essere chiamato a pronunciare sul ricorso proposto da E.S. srl contro il Comune di Santa Maria Capua Vetere e contro I.C. spa per l'annullamento della determinazione dirigenziale n. 222 del 28 dicembre 2010, avente ad oggetto la revoca dell'aggiudicazione definitiva del "servizio integrato di igiene urbana" e di ogni altro atto connesso e conseguente;

che la società ricorrente si è aggiudicata la procedura negoziata aperta bandita dal Comune di Santa Maria Capua Vetere per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti; che detta società ha impugnato gli atti concernenti la revoca dell'aggiudicazione dovuta all'inadempimento, da parte dell'ausiliaria I.C. spa, degli obblighi derivanti dal contratto di avvalimento, deducendo la violazione della normativa in materia di contratti pubblici che prevede la possibilità di sostituire l'ausiliaria con altra società avente i medesimi requisiti;

che il rimettente, in punto di non manifesta infondatezza e di rilevanza, formula argomentazioni identiche a quelle svolte nelle precedenti ordinanze di rimessione;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con atto depositato in data 18 luglio 2011, è intervenuto nel procedimento chiedendo, con motivazione identica a quella svolta nei precedenti atti di intervento, che la questione sia dichiarata manifestamente infondata;

che, nell'ordinanza r.o. n. 151 del 2011, il rimettente premette di essere chiamato a pronunciare sul ricorso proposto dal Comune di Pastorano contro la Regione Campania, la Provincia di Caserta, non costituita, e nei confronti di E.A. srl., per l'annullamento del decreto dirigenziale n. 781 del 9 luglio 2010 con il quale si autorizza all'esercizio l'impianto di stoccaggio provvisorio di rifiuti non pericolosi situato in Pastorano, delle note acquisite al protocollo n. 21832 del 12 gennaio 2010 e n. 148877 del 18 febbraio 2010, del provvedimento recante la presa d'atto della variante conseguente ai rilievi della provincia, dei rilievi formulati dall'Amministrazione provinciale, della nota in data 10 giugno 2010 di trasmissione della documentazione acquisita relativamente all'impianto, del parere prot. n. 368736 del 28 aprile 2010 espresso dall'Avvocatura, degli atti dell'intero procedimento nonché di ogni altro atto connesso;

che il Comune di Pastorano propone l'impugnativa contro gli atti relativi all'autorizzazione rilasciata dalla Regione Campania alla citata società per l'esercizio dell'impianto di stoccaggio provvisorio di rifiuti non pericolosi situato nel comune predetto, deducendone l'illegittimità per: violazione dell'art. 2909 cod. civ. e del giudicato formatosi sulle sentenze rese dal TAR Campania, sezione I, n. 1439 del 20 marzo 2008 e n. 1664 del 2008, confermate con decisioni del Consiglio di Stato, sezione V, n. 1134 e n. 1142 del 26 febbraio 2010; difetto assoluto di istruttoria e dei presupposti, con riferimento al decreto dirigenziale n. 211 del 2006 ed al permesso di costruire n. 33 del 2006, travolti dal giudicato; nonché per illogicità e sviamento; violazione degli articoli 208 e 212 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); difetto dei requisiti di legge; difetto di istruttoria; inesistenza dei presupposti e contraddittorietà tra atti amministrativi, stante la cancellazione della E.A. srl dall'albo delle imprese esercenti attività di recupero di rifiuti non pericolosi, come da nota della Provincia di Caserta prot. n. 5379 del 25 gennaio 2010; violazione degli artt. 208, 212 e 256 del d.lgs. n. 152 del 2006; difetto dei requisiti di legge; violazione del divieto di subappalto; sviamento, difetto di istruttoria e contraddittorietà tra atti amministrativi, in quanto la società in questione avrebbe ceduto a terzi non conosciuti la gestione dell'attività; violazione dell'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006 in relazione alla delibera regionale n. 778 del 2007; violazione del giusto procedimento; violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990 n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) per motivazione apparente, sviamento e difetto di istruttoria, posto che il decreto n. 211 del 2006 riguarderebbe la sola realizzazione dell'impianto, e non anche l'esercizio; incompetenza; violazione dell'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006 in relazione alla delibera regionale n. 778 del 2007 e violazione del giusto procedimento, essendo competente a provvedere in materia il Settore provinciale Ecologia e Tutela dell'ambiente, anziché il dirigente dell'Area generale di coordinamento Ecologia, Tutela dell'ambiente, Protezione civile;

che il rimettente, in punto di non manifesta infondatezza, formula identiche argomentazioni svolte nelle precedenti ordinanze, mentre, quanto alla rilevanza della questione, osserva come l'oggetto della causa rientri tra «le controversie comunque attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti», «essendo da escludere che, per l'ampiezza di tale formulazione, essa sia da limitare al ciclo dei rifiuti solidi urbani – secondo quanto postulato dalla difesa del Comune ricorrente – tant'è che l'espressione "ciclo dei rifiuti" comprende normalmente tutti i rifiuti» (è citata, ad esempio, la legge 6 febbraio 2009, n. 6 recante «Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti»);

che il rimettente osserva come le norme richiamate, entrate in vigore precedentemente alla proposizione del ricorso in esame, notificato in data 18, 20 e 21 settembre 2010, inibiscano la decisione dell'impugnativa e dell'istanza cautelare, imponendo al giudice adito la rilevazione dell'incompetenza territoriale, nella specie, espressamente eccepita dalla difesa della società contro interessata;

che, con atto depositato in data 13 luglio 2011, si è costituita nel procedimento la E.A. srl la quale, svolgendo le identiche argomentazioni formulate con riferimento all'ordinanza di rimessione r.o. n. 91 del 2011, ha chiesto che la questione sia dichiarata manifestamente inammissibile o manifestamente infondata;



che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con atto depositato in data 18 luglio 2011, è intervenuto nel procedimento chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata, per le stesse argomentazioni svolte negli atti di intervento nei procedimenti originati dalle ordinanze precedenti.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale della Campania, con le cinque ordinanze di analogo tenore indicate in epigrafe, dubita della legittimità costituzionale degli articoli 135, comma 1, lettera *e*), 16, comma 1, 15, comma 5, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), in riferimento agli articoli, 3, 24, 25, 76, 111 e 125 della Costituzione;

che le ordinanze di rimessione sollevano questioni identiche, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione;

che, in epoca successiva alle ordinanze di rimessione, è entrato in vigore il decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69) il quale ha modificato alcune disposizioni del codice del processo amministrativo;

che, in particolare, l'art. 1, comma 1, lettera *nn*), numero 3, del citato d.lgs., intitolato «Modifiche al codice del processo amministrativo e alle relative norme di attuazione, transitorie, di coordinamento e di abrogazione», ha disposto la sostituzione della lettera *e*) del comma 1, dell'art. 135, con la seguente: «le controversie aventi ad oggetto le ordinanze e i provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225»;

che la disposizione censurata, dunque, è stata modificata nel senso auspicato dal giudice rimettente, in quanto «le controversie, comunque, attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti, seppure posta in essere con comportamenti della pubblica amministrazione riconducibili, anche mediamente, all'esercizio di un pubblico potere, quand'anche relative a diritti costituzionalmente tutelati» non sono più attribuite alla competenza funzionale inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma;

che, di conseguenza, le controversie in oggetto sono ora devolute ai tribunali amministrativi regionali localmente competenti secondo i criteri di cui all'art. 13 cod. proc. amm.;

che, pertanto, deve essere ordinata la restituzione degli atti al giudice rimettente affinché rivaluti, alla luce del descritto *ius superveniens*, la persistente rilevanza delle questioni nel giudizio *a quo*;

che a tale provvedimento non osta il principio di cui all'articolo 5 del codice di procedura civile, perché, per costante giurisprudenza della Corte di cassazione, il detto principio va interpretato in conformità alla sua *ratio*, che è quella di favorire, non già di impedire, la “perpetuatio iurisdictionis”, sicché, ove sia stato adito un giudice incompetente al momento della proposizione della domanda, non può l'incompetenza essere dichiarata se quel giudice sia diventato competente in forza di legge entrata in vigore nel corso del giudizio (*ex plurimis*: Corte di cassazione, seconda sezione civile, ordinanza del 16 luglio 2010, n. 16667; Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza del 16 aprile 2009, n. 8999).

Visto l'art. 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Ordina la restituzione degli atti al Tribunale amministrativo regionale della Campania.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 marzo 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: CRISCUOLO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2012.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



n. 57

Ordinanza 5 - 9 marzo 2012

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di un senatore per il reato di vilipendio commesso contro il Presidente della Repubblica - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dal Tribunale ordinario di Roma, quinta sezione penale - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Deliberazione del Senato della Repubblica 19 febbraio 2009, doc. IV-*quater*, n. 1
- Costituzione, art. 68, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 19 febbraio 2009, relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal senatore Francesco Storace nei confronti del Presidente della Repubblica, promosso dal Tribunale ordinario di Roma – quinta sezione penale, con ricorso depositato in cancelleria il 15 luglio 2011 ed iscritto al n. 11 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2011, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 15 febbraio 2012 il Giudice relatore Paolo Grossi;

Ritenuto che, con ordinanza del 15 giugno 2011, depositata il 15 luglio 2011, il Tribunale ordinario di Roma ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in riferimento alla deliberazione assunta dal Senato della Repubblica il 19 febbraio 2009 (approvazione del doc. IV-*quater*, n. 1), con la quale è stato affermato che le dichiarazioni rese dal senatore Francesco Storace nei confronti del Presidente della Repubblica – e per le quali pende procedimento penale – concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricadono pertanto nella garanzia di insindacabilità di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione;

che il Tribunale ricorrente – dopo aver svolto diffuse considerazioni all'esito delle quali ha disatteso l'eccezione di illegittimità costituzionale avanzata dalla difesa in ordine all'art. 313 del codice penale, nella parte in cui attribuisce al Ministro della giustizia il potere di concedere l'autorizzazione a procedere per i reati di vilipendio commessi contro il Presidente della Repubblica, anziché al medesimo Presidente – segnala di procedere nei confronti del senatore Storace quale imputato, come si puntualizza nel decreto di giudizio immediato, del delitto di cui all'art. 278 cod. pen. (Offesa all'onore o al prestigio del Presidente della Repubblica), perché, commentando sul sito internet www.Storace.it l'intervento del Presidente della Repubblica (di indignazione per gli attacchi rivolti alla senatrice Rita Levi Montalcini), ne offendeva l'onore e il prestigio, attribuendogli testualmente «disdicevole storia personale, palese e nepotistica conduzione familiare, evidente faziosità istituzionale, è indegno di una carica usurpata a maggioranza», in Roma il 13 ottobre 2007 (autorizzazione a procedere del Ministro della giustizia in data 17 ottobre 2007);



che, dopo aver diffusamente riprodotto le considerazioni poste a base della proposta della Giunta per le autorizzazioni a procedere, poi fatte proprie dalla Assemblea, in ordine alla riconducibilità delle espressioni usate dal parlamentare all'area della insindacabilità sancita dall'art. 68, primo comma, Cost., il ricorrente Tribunale evidenzia come le argomentazioni stesse finiscano per entrare nel merito della valutazione della condotta ascritta all'imputato e della sua concreta offensività, che spetta soltanto al giudice apprezzare, giacché alla Assemblea compete, invece, unicamente esprimersi sulla insindacabilità in ragione della esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese extra moenia dal parlamentare e l'esercizio delle relative funzioni;

che, richiamata, sul punto, la giurisprudenza di questa Corte, il ricorrente sottolinea come nella fattispecie non risulta che le opinioni espresse dal senatore Storace avessero alcun collegamento con lavori parlamentari cui il medesimo avesse offerto il proprio contributo;

che «anzi quelle opinioni così dissociate dal contributo politico contestualmente fornito dal parlamentare non sono affatto divulgative dell'attività intra moenia, bensì sono espressione di libero pensiero e come tali devono poter essere valutate. Nessun atto tipico che possa fungere da copertura alla insindacabilità delle dichiarazioni extra moenia consente pertanto di applicare la garanzia costituzionale dell'art. 68 Cost.»;

che neppure sarebbe possibile, a tal fine, attribuire valore alla presentazione di un disegno di legge costituzionale, di cui l'imputato ha riferito in sede di dichiarazioni spontanee rese alla udienza del 23 novembre 2009, volto alla abrogazione dell'art. 59 Cost. sul rilievo che i senatori a vita (tra cui la professoressa Levi Montalcini) in quel periodo «erano stati accusati di aver tradito e alterato il voto popolare offrendo il loro appoggio al Governo di centro-sinistra», posto che le espressioni oggetto di contestazione non potevano rappresentare momento divulgativo di quella iniziativa parlamentare;

che, d'altra parte, la stessa Giunta per le autorizzazioni a procedere aveva significativamente auspicato «un salto interpretativo della giurisprudenza costituzionale volto a ritenere “sussistente il nesso funzionale in tutte le occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino illustrando la propria posizione”»;

che, quindi, sussisterebbero i presupposti per sollevare conflitto, «avendo il Senato ecceduto i limiti delle proprie attribuzioni costituzionali, con conseguente illegittima interferenza nel presente procedimento, considerato che le opinioni espresse dal senatore Storace sul proprio sito internet in data 13.10.2007 non sono oggetto di precedente dibattito parlamentare dal medesimo sostanziale contenuto da parte dell'allora senatore né in forma scritta né orale, così che le stesse devono ritenersi prive del carattere divulgativo di opinioni espresse nell'esercizio del mandato parlamentare»;

che, di conseguenza, il Tribunale ricorrente chiede di dichiarare, dopo l'ammissibilità del ricorso, che «non spettava al Senato la valutazione della condotta addebitabile al senatore Francesco Storace nel presente procedimento penale, in quanto estranea alla previsione di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione, con conseguente annullamento della delibera del Senato del 19.2.2009».

Considerato che, in questa fase del giudizio, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, questa Corte è chiamata a deliberare, senza contraddittorio, in ordine alla esistenza o meno della «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza», restando impregiudicata ogni ulteriore decisione, anche in punto di ammissibilità;

che, sotto il profilo del requisito soggettivo, va riconosciuta la legittimazione del Tribunale ordinario di Roma a sollevare conflitto, in quanto organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene nell'esercizio delle funzioni attribuitegli;

che, parimenti, deve essere riconosciuta la legittimazione del Senato della Repubblica ad essere parte del presente conflitto, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicazione dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che, per quanto attiene al profilo oggettivo, il giudice ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzione, costituzionalmente garantita, in conseguenza di un esercizio ritenuto illegittimo, per inesistenza dei relativi presupposti, del potere del Senato della Repubblica di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse dai membri di quel ramo del Parlamento, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che, dunque, esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal Tribunale ordinario di Roma nei confronti del Senato della Repubblica, come indicato in epigrafe;

Dispone:

che la Cancelleria di questa Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al ricorrente Tribunale ordinario di Roma;

che il ricorso e la presente ordinanza siano, a cura del ricorrente, notificati al Senato della Repubblica, in persona del suo Presidente, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella Cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 marzo 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: GROSSI

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2012.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

T_120057





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 20

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 febbraio 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Commercio - Norme della Regione Toscana - Disposizioni sul commercio in aree pubbliche - Inapplicabilità, per motivi imperativi di interesse generale, dell'art. 16 del decreto legislativo n. 59 del 2010 (riguardante la procedura di selezione tra i candidati al rilascio di autorizzazioni disponibili in numero limitato per una determinata attività di servizi) - Ricorso del Governo - Denunciata legiferazione nella materia "tutela della concorrenza" riservata alla potestà esclusiva dello Stato - Contrasto con i principi di imparzialità, trasparenza e parità di trattamento tutelati dalla direttiva europea relativa ai servizi nel mercato interno - Inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

- Legge della Regione Toscana 28 novembre 2011, n. 63, art. 6, aggiuntivo dell'art. 29-bis alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e); direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 80188230587) in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587) per il ricevimento degli atti, fax 06/96514000 e PEC ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui Uffici ha legale domicilio in Roma, Via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Toscana, in persona del Presidente della Giunta in carica, con sede in Roma per la declaratoria di incostituzionalità e conseguente annullamento dell'art. 6 della legge della Regione Toscana 28 novembre 2011, n. 63, pubblicata nel Bollettino ufficiale n. 56 del 30 novembre 2011, recante «Disposizioni in materia di outlet ed obbligo di regolarità contributiva nel settore del commercio sulle aree pubbliche. Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2005 n. 28 (Codice del Commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti)», per contrasto con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione, a seguito della determinazione del Consiglio dei ministri di impugnativa della predetta legge regionale, assunta nella seduta del 20 gennaio 2012.

1. — Nel Bollettino Ufficiale della Regione Toscana del 30 novembre 2011, n. 56, risulta pubblicata la legge 28 novembre 2011, n. 63, recante la «Disposizione in materia di outlet ed obbligo di regolarità contributiva nel settore del commercio sulle aree pubbliche. Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28 (codice del Commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti)».

Il testo dell'art. 6 di tale legge stabilisce testualmente che: «Dopo l'articolo 29 della l.r. n. 28/2005 è inserito il seguente:

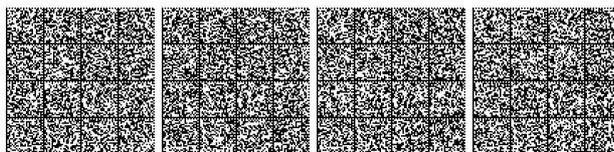
Art. 29-bis.

Disposizioni generali

Ai fini del presente capo non trova applicazione l'art. 16, decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), per motivi imperativi di interesse generale ascrivibili, ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera h), del medesimo decreto legislativo, all'ordine pubblico, alla sicurezza pubblica, all'incolumità pubblica, al mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, alla tutela dei consumatori».

Il decreto legislativo n. 59/2010 dà attuazione alla direttiva 2006/123/CE riguardante i servizi nel mercato interno. In particolare, l'art. 16 di tale decreto legislativo, riproducendo l'art. 12 della direttiva, dispone testualmente:

«1. Nelle ipotesi in cui il numero di titoli autorizzatori disponibili per una determinata attività di servizi sia limitato per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili, le autorità competenti



applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali ed assicurano la predeterminazione e la pubblicazione, nelle forme previste dai propri ordinamenti, dei criteri e delle modalità atti ad assicurarne l'imparzialità, cui le stesse devono attenersi.

2. Nel fissare le regole della procedura di selezione le autorità competenti possono tenere conto di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario.

3. L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi al rilascio del titolo autorizzatorio.

4. Nei casi di cui al comma 1 il titolo è rilasciato per una durata limitata e non può essere rinnovato automaticamente, né possono essere accordati vantaggi al prestatore uscente o ad altre persone, ancorché giustificati da particolari legami con il primo».

2. — Con riferimento all'articolo sopra riportato, si ritiene che esso sia illegittimo.

Tale norma regionale, invero, statuendo che per il commercio su aree pubbliche non trova applicazione l'art. 16 del decreto legislativo n. 59/2010, illegittimamente legifera in una materia riservata alla potestà esclusiva dello Stato. È di tutta evidenza, infatti, che la statuizione del citato art. 16 incide profondamente sulla concorrenza degli operatori commerciali. La norma regionale impugnata quindi, viola l'art. 117, comma 2, lettera e), della Costituzione.

3. — L'art. 6 della legge regionale n. 63/2011, inoltre, viola l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Al riguardo, giova far presente quanto segue.

Ai sensi del citato art. 16 del decreto legislativo n. 59/2010, le autorità competenti, ove il numero delle autorizzazioni disponibili per una determinata attività di servizi sia limitato, devono esperire una procedura di selezione tra i candidati, con la rigorosa tutela dell'imparzialità, mediante la predeterminazione e la pubblicazione dei criteri e della modalità di svolgimento della medesima selezione.

Tale procedura, invero, è stabilita al preciso scopo di garantire la parità di trattamento, impedire la discriminazione e tutelare la libertà di stabilimento. Questi principi sono previsti e tutelati dalla direttiva europea 2006/123/CE e rientrano nella competenza esclusiva dello Stato, al quale infatti è attribuita la funzione di assicurare che il mercato possa funzionare correttamente e che possano sussistere condizioni uniformi di accessibilità ai servizi sul territorio nazionale, come sostanzialmente indicato dall'art. 1 del decreto legislativo n. 59/2010.

A quanto sopra posto in evidenza può essere aggiunta la considerazione che la disapplicazione dell'art. 16 del decreto legislativo n. 59/2010 «per motivi imperativi di interesse generale» dall'art. 29-bis della legge regionale n. 28/2005, introdotta dall'impugnato art. 6 della legge regionale n. 63/2011, non conferisce alcuna legittimità a una simile disposizione. Infatti, nella normativa statale ed europea i motivi imperativi di interesse generale vengono in rilievo ai fini della fissazione delle regole procedurali per la selezione dei candidati, ma non fanno minimamente venir meno la necessità di assicurare l'imparzialità e la trasparenza, affinché le autorizzazioni siano rilasciate con criteri e modalità tali da evitare che le autorità competenti possano favorire, anche indirettamente, il prestatore uscente, in violazione del principio di parità di trattamento tra i medesimi candidati al rilascio delle autorizzazioni.

L'illegittimità della norma impugnata non trova alcuna giustificazione nemmeno nelle disposizioni previste dalla legge regionale n. 28/2005, alla quale si potrebbe ritenere riconducibile il pregiudizio per la concorrenza.

L'assetto previsto da tale legge regionale, infatti, risulta ormai superato dalle norme della «direttiva servizi» e, pertanto, si rivela comunque inapplicabile.

Con l'occasione, infine, giova far presente che, per effetto della clausola di cedevolezza prevista dall'art. 84 del decreto legislativo n. 59/2010, le disposizioni contenute in quest'ultimo «si applicano fino alla data di entrata in vigore della normativa di attuazione della direttiva 2006/123/CE adottata da ciascuna regione», la quale di conseguenza deve disapplicare le proprie norme che siano in contrasto con quelle stabilite dal più volte indicato decreto n. 59/2010.

L'impugnata norma regionale merita, dunque, di essere annullata per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Per le considerazioni che precedono, il Presidente del Consiglio dei ministri, come in epigrafe rappresentato e difeso



P. Q. M.

Chiede che codesta Corte costituzionale voglia dichiarare illegittimi e quindi annullare l'art. 6 della legge della Regione Toscana n. 63 del giorno 28 novembre 2011.

Si depositeranno con l'originale notificato del presente ricorso:

- 1) estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri del 20 gennaio 2012 e della relazione allegata al verbale;
- 2) copia della impugnata legge regionale n. 63/2011.

Roma, 24 gennaio 2012

L'Avvocato dello Stato: ARENA

12C0049

N. 21

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 febbraio 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Sardegna - Modifiche alla legge regionale n. 4/2009, recante disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio - Interventi di adeguamento e ampliamento del patrimonio edilizio esistente, di ampliamento per le costruzioni in zona agricola, di ampliamento degli immobili a finalità turistico-ricettiva, di demolizione e costruzione e sul patrimonio edilizio pubblico - Modifiche alle condizioni di ammissibilità degli interventi - Prevista realizzazione in deroga alle previsioni dei regolamenti edilizi e degli strumenti urbanistici comunali vigenti e in deroga alle vigenti disposizioni normative regionali - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la norma di grande riforma economico-sociale di cui all'art. 5 del decreto-legge n. 70 del 2011 che ha posto i principi fondamentali sui c.d. piani casa - Lesione dei principi di tutela dei beni paesaggistici contenuti nel Codice dei beni culturali e del paesaggio - Contrasto con i principi dell'ordinamento civile, non imponendo la norma impugnata il rispetto del decreto ministeriale n. 1444 del 1968 in materia di distanze e altezze degli edifici - Violazione della normativa comunitaria e della competenza legislativa esclusiva nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, per la mancata previsione della salvezza delle misure di controllo dell'urbanizzazione di cui al decreto legislativo n. 334/1999, recante attuazione della direttiva 96/82/CE (c.d. direttiva Seveso).

- Legge della Regione Sardegna 21 novembre 2011, n. 21, art. 7, comma 1, lett. f).
- Costituzione, artt. 9, 117, primo comma (in relazione alla direttiva 96/82/CE del 9 dicembre 1996), e comma secondo, lett. l) e s).

Paesaggio - Norme della Regione Sardegna - Modifiche alla legge regionale n. 28/1998, in materia di tutela paesistica - Semplificazione delle procedure di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità - Prevista possibilità per la Giunta regionale di individuare ulteriori forme di semplificazione, in conformità ai principi contenuti del d.P.R. n. 139/2010 - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la disciplina statale sull'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio - Violazione della competenza legislativa esclusiva nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

- Legge della Regione Sardegna 21 novembre 2011, n. 21, art. 18.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s).

Paesaggio - Norme della Regione Sardegna - Modifiche alla legge regionale n. 22/1984, recante norme per la classificazione delle aziende ricettive - Ricorso del Governo - Denunciato ampliamento dell'ambito degli interventi qualificati come paesaggisticamente irrilevanti rispetto alla previsione di cui all'art. 149 del Codice dei beni culturali e del paesaggio - Contrasto con la disciplina statale sull'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio - Violazione della competenza legislativa esclusiva nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

- Legge della Regione Sardegna 21 novembre 2011, n. 21, art. 20.
- Costituzione, artt. 9 e 117, comma secondo, lett. s).



Paesaggio - Norme della Regione Sardegna - Modifiche alla legge regionale n. 19/2011, recante provvidenze per lo sviluppo del turismo golfistico - Previsione che la Giunta regionale attivi la procedura di cui all'art. 11 della legge regionale n. 4/2009, proponendo gli adeguamenti al Piano paesaggistico regionale per consentire la realizzazione di nuove strutture residenziali e ricettive connesse ai campi da golf anche in ambito costiero sino alla distanza di 1000 metri dalla linea di battigia, 500 metri per le isole minori - Ricorso del Governo - Denunciata mancata previsione, in sede di pianificazione paesaggistica, della partecipazione dell'Amministrazione statale - Inosservanza del principio della pianificazione congiunta di cui agli artt. 135 e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio - Lesione della competenza legislativa statale nella disciplina delle forme di intesa e di coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

- Legge della Regione Sardegna 21 novembre 2011, n. 21, art. 23, commi 6 e 7.
- Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. s), e 118, comma terzo; Statuto della Regione Sardegna, art. 3.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui Uffici domicilia in Roma, Via dei Portoghesi, 12 nei confronti della Regione autonoma della Sardegna, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della Regione autonoma della Sardegna del 21/11/2011, n. 21 pubblicata sul BUR n° 35 del 29/11/2011 recante: "Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 4 del 2009, alla legge regionale n. 19 del 2011, alla legge regionale n. 28 del 1998 e alla legge regionale n. 22 del 1984, ed altre norme di carattere urbanistico".

Quanto:

- all'art. 7, comma 1, lettera f), della legge regionale n. 21/2011 per contrasto con gli articoli: 9; 117, primo comma; 117, secondo comma, lettere l) e s), della Costituzione;
- all'art. 18 per contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione;
- all'articolo 20 per contrasto con gli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione;
- all'art. 23, commi 6 e 7, perché eccede dalle competenze statutarie di cui all'articolo 3 dello statuto speciale di autonomia della Regione Sardegna adottato con legge costituzionale n. 3 del 1948 e contrasta con gli articoli 117, comma 2 lettera s), e 118, terzo comma, della Costituzione.

La predetta legge della Regione autonoma della Sardegna viene impugnata con riferimento alle norme sopra indicate giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 20 gennaio 2012 allegata in estratto al presente ricorso.

MOTIVI

1) L'art. 7, comma 1, lettera f), della legge regionale n. 21/2011 è illegittimo per contrasto con gli articoli: 9; 117, primo comma; 117, secondo comma, lettere l) e s), della Costituzione.

Com'è noto la Regione Sardegna ha potestà legislativa di tipo primario in materia di urbanistica ed edilizia, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera t) dello Statuto speciale di autonomia, l.cost. n. 3/1948. La Regione è, altresì, titolare di competenza esclusiva in materia di «piani territoriali paesistici», in base all'articolo 6, comma 2, del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480, di approvazione delle Nuove norme di attuazione dello Statuto.

Sul piano legislativo la Regione nell'esercitare la propria competenza esclusiva è, tuttavia, tenuta ad osservare i limiti espressamente individuati nell'art. 3 dallo Statuto in riferimento alle materie affidate alla potestà legislativa primaria della Regione e cioè l'armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

In relazione a quest'ultimo limite, codesta Corte, anche con riferimento alla Regione Sardegna, ha, invero, avuto modo di affermare che:

- il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come "riforme economico-sociali", e ciò anche sulla base del titolo di competenza legislative nella materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", di cui all'art. 117, secondo comma, lettere s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanta della tutela del beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto del legislatore della Regione Sardegna che eserciti la propria competenza statutaria nella materia "edilizia ed urbanistica" (Corte Costituzionale sentenza n. 51 del 2006, riferita proprio alla Regione Sardegna; v. anche sentenza n. 536 del 2002);



- la potestà normativa della Regione autonoma, che deve esercitarsi «in armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento, nonché delle norme fondamentali e di riforma economico-sociale», deve rispettare quali norme «di grande riforma economico-sociale» le disposizioni della c.d. legge “Galasso” ed in specie l'elenco delle aree tutelate per legge contenuto nell'odierno art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004 (sentenza n. 164 del 2009 che ha accolto un ricorso in via d'azione dello Stato avverso una legge della Regione autonoma della Valle d'Aosta).

Ciò detto in linea generale, la legge regionale n. 21/2011, nell'intervenire sulla legge regionale n. 4/2009 (“Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo”), apporta, fra le altre, delle significative modifiche alla disciplina degli interventi di adeguamento ed ampliamento del patrimonio edilizio esistente (art. 2), di ampliamento per le costruzioni in zona agricola (art. 3), di ampliamento degli immobili a finalità turistico-ricettiva (art. 4) e di demolizione e ricostruzione (art. 5).

L'articolo 7, comma 1, lettera *f*), della legge n. 21 prevede, inoltre, che gli interventi edilizi di cui ai novellati articoli 2, 3, 4, 5 e all'art. 6 (riferito al patrimonio edilizio pubblico) siano realizzabili non solo “in deroga alle previsioni dei regolamenti edilizi e degli strumenti urbanistici comunali vigenti”, ma in deroga anche “alle vigenti disposizioni normative regionali”. Viene fatto “salvo il rispetto delle disposizioni del codice civile e i diritti dei terzi”.

Tale disposizione, nel consentire di effettuare gli interventi in deroga non solo alle previsioni dei regolamenti edilizi e degli strumenti urbanistici comunali, ma anche alle vigenti disposizioni regionali, con il solo limite del rispetto del codice civile e dei terzi, senza alcuna ulteriore clausola di salvaguardia, appare suscettibile di essere interpretata secondo un'accezione ampia. tale da ricomprendere nella deroga anche normative che afferiscono ad ambiti di legislazione statale esclusiva.

Dall'ampia accezione della norma conseguono pertanto le violazioni che si vanno ed esporre.

1.1. In primo luogo, la generica locuzione “disposizione normative regionali” è suscettibile di essere interpretata in modo ampio, comprensivo anche della disciplina di uso del territorio stabilita dal piano paesaggistico regionale, con la conseguenza che si ha una incostituzionale riduzione della tutela paesaggistica, agli effetti della realizzazione del piano casa, allo stesso livello degli strumenti urbanistici ed edilizi.

Ciò comporta un diretto contrasto con la norma di grande riforma economico-sociale posta dall'art. 5 del decreto legge n. 70 del 2011 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 106 del 2011), che ha posto i principi fondamentali sui cosiddetti “piani - casa” (legge nazionale quadro per la riqualificazione incentivata delle aree urbane), chiarendo, senza ombra di dubbio, che resta fermo il rispetto delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio (in linea, del resto, con i contenuti dell'intesa sancita in sede di Conferenza Stato-Regioni in data 1 aprile 2009, che ha fissato gli ambiti e i limiti di intervento generali dei piani casa regionali, salvaguardando le reciproche competenze dello Stato e delle regioni nelle materie della tutela ambientale e dell'urbanistica).

Di conseguenza, la disciplina dettata dalla legge della Regione Sardegna in esame, consentendo, nell'accezione prospettata, una deroga generale alle vigenti disposizioni normative e regolamentari che disciplinano l'attività edilizia senza tener conto della disciplina statale paesaggistica ed in particolare dei vincoli paesaggistici, contrasta in generale con i principi di tutela dei beni paesaggistici contenuti nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (art. 131 e ss., parte terza del codice di settore).

Ne deriva che l'art. 7, viola gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, di cui dette disposizioni costituiscono diretta attuazione.

1.2. L'art. 7, comma 1, lett. *f*), inoltre, contrasta anche con i principi dell'ordinamento civile laddove nell'autorizzare genericamente, attraverso la norma in esame, interventi edilizi “in deroga alle previsioni dei regolamenti edilizi e degli strumenti urbanistici comunali vigenti”, e in generale in deroga anche “alle vigenti disposizioni normative regionali”, facendo salvo il rispetto del solo codice civile e dei diritti dei terzi, non impone il rispetto del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, contenente disposizioni in materia di distanze e altezze degli edifici.

In proposito, la giurisprudenza amministrativa ha sempre ritenuto che gli artt. 8 e 9 del predetto decreto ministeriale in tema di distanze tra edifici per la genesi del decreto (è stata adottato ex art. 41-*quinquies*, comma 8, della legge 17.08.1942 n. 1150) e per la sua funzione igienico-sanitaria (evitare intercapedini malsane mediante la fissazione di valori minimi inderogabili), costituiscono un principio inderogabile della materia anche per le regioni e province autonome che, in base agli statuti di autonomia, siano titolari di competenza esclusiva nella materia urbanistica (*cf.* ex pluribus, Consiglio di Stato, sez. IV, sentenze 7731/2010 e n. 4374/2011).

In proposito codesta Corte, sin dalla sentenza n. 120 del 1996, ha ritenuto che “la predetta norma sulle distanze tra edifici, deve considerarsi integrativa di quelle previste dal codice civile (art. 873 cod. civ. e segg.)” e che “le disposizioni sulle distanze fra costruzioni sono giustificate dal fatto di essere preordinate, non solo alla tutela degli interessi



dei due frontisti ma, in una più ampia visione, anche al rispetto di una serie di esigenze generali, tra cui i bisogni di salute pubblica, sicurezza, vie di comunicazione e buona gestione del territorio. Si tratta, quindi, di una normativa che prevale sulla potestà legislativa regionale, in quanto integra la disciplina privatistica delle distanze” (cfr. anche Corte Costituzionale 16 giugno 2005, n. 232)”.

Nella sentenza 16 giugno 2005, n. 232, codesta Corte ha avuto modo, peraltro, di precisare che le normative locali (regionali o comunali) possono sì prevedere distanze inferiori alla misura minima di cui all’art. 9 del D.M. 1444/1968, ma entro precisi limiti: l’introduzione di deroghe è consentita solo nell’ambito della pianificazione urbanistica, come nell’ipotesi espressamente prevista dall’art. 9 comma 3 del DM 1444/1968, che riguarda edifici tra loro omogenei perché inseriti in un piano particolareggiato o in un piano di lottizzazione.

Ne consegue che l’articolo 7, comma 1 lettera f), della legge regionale in esame, laddove, non prevede la salvezza anche delle disposizioni in materia di altezze e distanze di cui al citato decreto ministeriale n. 1444/1968, contrasta con l’articolo 117, secondo comma, lettera 1), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva statale la materia dell’ordinamento civile.

1.3. Infine, lo stesso art. 7, comma 1, lettera f), nella sua ampia accezione già ricordata, derogatoria delle “previsioni dei regolamenti edilizi e degli strumenti urbanistici comunali vigenti”, e in generale delle “vigenti disposizioni normative regionali”, consente che gli interventi edilizi di cui agli articoli 2, 3, 4, 5 e 6 siano realizzabili senza fare salve le misure di controllo dell’urbanizzazione stabilite dalla normativa in materia di rischi di incidenti rilevanti previste dal decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, recante attuazione della direttiva 96/182/CE (Seveso).

Al riguardo, il decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, e successive modifiche, recante attuazione della direttiva 96/82/CE (c.d. direttiva Seveso), relativa al controllo dei rischi di incidenti rilevanti causati da determinate sostanze pericolose, detta disposizioni vincolanti in materia di assetto del territorio e controllo dell’urbanizzazione.

A tal fine il D.M. 9 maggio 2001, che stabilisce i requisiti minimi di sicurezza in materia di pianificazione urbanistica e territoriale per le zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante, prevede che le autorità responsabili della gestione del territorio recepiscono negli strumenti di regolamentazione territoriale ed urbanistica e negli atti autorizzativi dell’attività edilizia, nelle aree interessate dagli effetti degli scenari incidentali ipotizzabili in relazione alla presenza di stabilimenti a rischio di incidente rilevante, le informazioni fornite dai gestori sulle aree di danno e le valutazioni di compatibilità degli interventi fornite dall’autorità tecnica competente.

La suesposta normativa statale è, pertanto, inderogabile e trova fondamento nella disciplina recata dalla direttiva 96/82/CE, ed in particolare nell’art. 12 della stessa direttiva che stabilisce misure in materia di controllo dell’urbanizzazione.

Sulla scorta delle suesposte argomentazioni la norma in esame viola, pertanto, l’art. 117, comma 1, della Costituzione nella misura in cui contrasta con la normativa comunitaria e l’art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione nella misura in cui dispone in modo difforme della normativa nazionale di riferimento afferente alle materia della «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» nella quale lo Stato ha competenza legislativa esclusiva.

2) L’art. 18 della l.r. n. 21/2011 è illegittimo per contrasto con l’articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione.

L’art. 18 della legge regionale n. 21/2011 inserisce, dopo l’articolo 5 della legge regionale n. 28 del 1998, il seguente: «Art. 5-bis (Semplificazione delle procedure di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità).

1. In sede di prima applicazione, gli interventi di lieve entità da realizzarsi su aree o immobili sottoposti alle norme di tutela di cui alla parte III del decreto legislativo n. 42 del 2004, e successive modifiche, ed indicati nell’elenco allegato al decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139 (Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell’articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modifiche), sempre che comportino un’alterazione dei luoghi e dell’aspetto esteriore degli edifici, sono assoggettati al procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica così come disciplinato nel regolamento emanato con il citato decreto presidenziale.

2. La Giunta regionale, con direttiva adottata previa deliberazione, può individuare ulteriori forme di semplificazione del procedimento di autorizzazione paesaggistica in conformità ai principi contenuti nel decreto del Presidente della Repubblica n. 139 del 2010.».

In sintesi l’art. 18 prevede che, dopo la prima applicazione (fase nella quale si applica il d.P.R. n. 139 del 2010), la Giunta regionale per gli interventi di lieve entità possa individuare ulteriori forme di semplificazione del procedimento di autorizzazione paesaggistica in conformità ai principi contenuti nel decreto del Presidente della Repubblica n. 139 del 2010.



Appare dunque evidente l'irragionevolezza della disposizione regionale ed il contrasto con le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio e segnatamente della disciplina statale sull'autorizzazione paesaggistica ex art. 146 del Codice di settore.

Essa costituisce una norma di grande riforma economico-sociale perché assicura su tutto il territorio nazionale, in una fase così delicata come quella della tutela preventiva, una uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale, e dunque in tutte le regioni, ivi incluse quelle che godono di autonomia speciale.

La norma regionale, così disponendo, esercita una potestà legislativa che appartiene in via esclusiva allo Stato, al quale spetta di disciplinare la materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e, per l'effetto, viola l'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione che riserva al legislatore statale la predetta materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

3) L'articolo 20 è illegittimo per contrasto con gli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

L'articolo 20 della legge in esame introduce modifiche alla legge regionale n. 22 del 1984 («Norme per la classificazione delle aziende ricettive»), riformulando l'art. 4-*bis*, come inserito dalla l.r. n. 3/2009.

La nuova formulazione dell'articolo 4-*bis*, prevede che «nelle aziende ricettive all'area aperta regolarmente autorizzate e nei limiti della ricettività autorizzata gli allestimenti mobili di pernottamento, quali tende, roulotte, caravan, mobil-home, maxicaravan o case mobili e pertinenze ed accessori funzionali all'esercizio dell'attività sono diretti a soddisfare esigenze di carattere turistico meramente temporanee e, anche se collocati in via continuativa, non costituiscono attività rilevante a fini urbanistici, edilizi e paesaggistici. A tal fine tali allestimenti devono:

a) conservare i meccanismi di rotazione in funzione;

b) non possedere alcun collegamento di natura permanente al terreno e gli allacciamenti alle reti tecnologiche, gli accessori e le pertinenze devono essere rimovibili in ogni momento.»

Non spetta, tuttavia, alla normativa regionale qualificare alcuni interventi come paesaggisticamente irrilevanti, ampliando la previsione dell'articolo 149 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Peraltro, sul piano concreto, l'estensione dell'ambito degli interventi qualificati come paesaggisticamente irrilevanti, contenuta nella nuova formulazione dell'articolo 4-*bis* (la precedente si limitava agli «allestimenti mobili di pernottamento»), pone seri problemi di impatto paesaggistico.

Occorre, infatti, considerare che:

- per «aziende ricettive» si intendono villaggi turistici e campeggi e, quindi, la previsione riguarda aree assai importanti dal punto di vista paesaggistico;

- la definizione delle «case mobili» è incerta, e rischia di costituire motivo di elusione dell'intera disciplina di tutela del territorio, comportando la disapplicazione delle regole di edificazione stabilite nella legge e negli strumenti di pianificazione; tanto più che la disposizione in questione vanifica la necessaria sussistenza delle caratteristiche tecniche individuate quali indici di precarietà e temporaneità (esistenza dei «meccanismi di rotazione» in funzione, «rinnovabilità degli allacciamenti alle reti tecnologiche»), poiché qualifica detti interventi come comunque «diretti a soddisfare esigenze di carattere turistico meramente temporanee» anche e nonostante questi risultino «collocati in via continuativa»;

- tra le «pertinenze ed accessori funzionali all'esercizio dell'attività» ricettiva, potrebbero rientrare strutture edificatorie (ad esempio, quelle dei servizi e degli spazi comuni dei villaggi vacanze) di grande dimensione e di grande impatto paesaggistico, che altrimenti dovrebbero indubbiamente essere sottoposte ad una piena valutazione di compatibilità paesaggistica (oltre che di compatibilità urbanistico-edilizia).

Si aggiunga che interventi del tutto analoghi, se non sostanzialmente coincidenti con quelli che la l.r. n. 21 del 2011 intende «liberalizzare», sono compresi tra quelli soggetti al procedimento di autorizzazione paesaggistica, seppure in forma semplificata, dal d.P.R. n. 139 del 2010, attuativo della previsione dell'articolo 146, comma 9, del Codice di settore (vedi, tipologie di cui al n. 38 e, soprattutto, al n. 39, dell'Allegato) e che il Piano Paesaggistico Regionale, all'articolo 20, comma 1, lettera *b*), n. 3 («Fascia costiera»), detta una disciplina di tutela che esclude la realizzazione di detti interventi.

Appare dunque evidente, anche in questo caso, l'irragionevolezza della disposizione regionale ed il contrasto con le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio e segnatamente dell'autorizzazione ex art. 146, che costituisce una nonna di grande riforma economico-sociale perché assicura su tutto il territorio nazionale, in una fase così delicata come quella della tutela preventiva, una uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale, e dunque in tutte le regioni, ivi incluse quelle che godono di autonomia speciale.

Un'analoga questione, del resto, è stata già esaminata e accolta da codesta Corte Costituzionale con sentenza n. 235 del 19 luglio 2011, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 2 della legge della



Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11. nella parte in cui, nel disciplinare le strutture turistiche presso gli stabilimenti balneari, prevedendo, tra l'altro, «la permanenza delle installazioni e delle strutture, realizzate per l'uso balneare, per l'intero anno solare», differiva dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, con particolare riguardo alla pianificazione paesaggistica e al regime dell'autorizzazione paesaggistica. «La normativa censurata - ha osservato la Corte - prevede sia deroghe alla pianificazione paesaggistica, sia apposite procedure di autorizzazione paesaggistica. Vi è, quindi, una invasione nella competenza legislativa statale, in quanto le disposizioni impugnate intervengono in materia di tutela del paesaggio, ambito riservato alla potestà legislativa dello Stato, e sono in contrasto con quanto previsto dal decreto legislativo n. 42 del 2004 (da ultimo, sentenze n. 101 del 2010 e n. 272 del 2009)».

La norma in esame viola, pertanto, gli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

4) L'articolo 23, commi 6 e 7, eccede dalle competenze statutarie di cui all'articolo 3 dello statuto speciale di autonomia della Regione Sardegna e contrasta con gli articoli 117, comma 2 lettera s), e 118, terzo comma, Cost.,

L'articolo 23, commi 6 e 7, della l.r. in esame, sostituendo l'articolo 5, commi 4 e 5, della l.r. n. 19 del 2011, ha previsto che la Giunta regionale sia autorizzata ad adeguare il Piano paesaggistico regionale consentendo la realizzazione nella fascia costiera, entro la fascia di 1.000 metri dalla linea di battigia (500 metri per le isole minori) di nuove strutture residenziali e ricettive connesse ai campi da golf e disponendo che per tali finalità si applica la procedura di cui all'articolo 11 della legge regionale 23 ottobre 2009, n. 4 che si conclude con una deliberazione della Giunta.

Segnatamente l'art. 23, ai commi 6 e 7, così dispone: «6. Il comma 4 dell'articolo 5, è sostituito dal seguente:

“4. La Giunta regionale, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, attiva la procedura di cui all'articolo 11 della legge regionale 23 ottobre 2009, n. 4 (Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo), proponendo gli adeguamenti al Piano paesaggistico regionale necessari per consentire la realizzazione di nuove strutture residenziali e ricettive connesse ai campi da golf anche in ambito costiero, sino alla distanza di 1.000 metri dalla linea di battigia, 500 metri per le isole minori.”.

7. Il comma 5 dell'articolo 5, è sostituito dal seguente:

“5. In considerazione della valenza strategica degli interventi di promozione e realizzazione di un sistema di campi da golf previsto della presente legge, i termini del procedimento di cui al comma 4 sono eccezionalmente ridotti alla metà.”.

Ebbene, il principio della pianificazione necessariamente congiunta (Stato-Regione) sui beni paesaggistici, contenuto negli artt. 135 e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio approvato con d.lgs. n. 42/2004 (e successivi decreti correttivi del 2006 e del 2008) costituisce senz'altro una norma di grande riforma economico-sociale (o norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica), che si impone, in quanto tale - come anticipato nell'esposizione del primo motivo di ricorso - uniformemente su tutto il territorio nazionale, e dunque in tutte le regioni, ivi incluse quelle che godono di autonomia speciale.

Nella nuova disciplina di tutela e valorizzazione del paesaggio, introdotta dal codice del 2004, la pianificazione paesaggistica, come strumento di tutela dinamica del territorio, rappresenta, invero, il cuore del sistema, rispetto al quale ruotano sia i vincoli che gli strumenti autorizzatori e sanzionatori di gestione e controllo, e nel quale la partecipazione statale assume particolare rilievo in via preventiva soprattutto attraverso la pianificazione in conformità a standard uniformi di tutela su tutto il territorio nazionale.

La partecipazione statale in sede di pianificazione nel consentire di assicurare proprio la ridetta uniformità di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali su tutto il territorio impedisce, in altre parole, che le Regioni, con propria legge regionale, possano in ipotesi adottare piani paesaggistici che compromettono il bene primario del paesaggio.

Ciò detto in linea di principio. l'articolo 23, commi 6 e 7, - al pari del sostituito art. 5, commi 4 e 5, della legge regionale n. 19/2011, invero dal contenuto non dissimile e già oggetto di impugnativa in via diretta pendente presso codesta Corte - contrasta con la norma di grande riforma economico-sociale di cui agli artt. 135 e 143 del d.lgs. n. 42/2004 sulla pianificazione congiunta Stato-Regione in materia di piani paesaggistici.

Il comma 6, invero, senza che in alcun modo lo Stato abbia partecipato alla scelta a monte di adeguare il piano paesaggistico per la realizzazione delle strutture connesse ai campi da golf e di adeguarlo entro specifici limiti, stabilisce già in via legislativa che il piano va adeguato e le distanze dalla battigia: «La Giunta regionale... attiva la procedura di cui all'articolo 11 della legge regionale 23 ottobre 2009, n. 4proponendo gli adeguamenti al Piano paesaggistico regionale necessari per consentire la realizzazione di nuove strutture residenziali e ricettive connesse ai campi da golf anche in ambito costiero, sino alla distanza di 1.000 metri dalla linea di battigia, 500 metri per le isole minori”.



Sempre il comma 6 ed il comma 7, dispongono, inoltre, secondo quale procedimento e quali tempi il piano paesaggistico deve essere modificato in via amministrativa atteso che «La Giunta regionale... attiva la procedura di cui all'articolo 11 della legge regionale 23 ottobre 2009, n. 4» e che «In considerazione della valenza strategica degli interventi di promozione e realizzazione di un sistema di campi da golf previsto della presente legge, i termini del procedimento di cui al comma 4 sono eccezionalmente ridotti alla metà (...) con i termini ridotti alla metà».

L'art. 11 disciplina, infatti, il procedimento di «aggiornamento e revisione del Piano paesaggistico regionale», che si conclude con una deliberazione della Giunta, senza alcuna partecipazione dell'Amministrazione statale, con la conseguenza che anche sotto l'aspetto procedimentale amministrativo di modificazione del piano l'art. 6 non attribuisce alcun ruolo allo Stato.

Si tratta di modifiche al piano paesaggistico che assumono già in linea programmatica particolare rilievo ove si consideri che, ai sensi dell'articolo 19 delle norme tecniche di attuazione del PPR vigente, la «fascia costiera», così come perimetrata nella cartografia del PPR, rientra nella categoria dei beni paesaggistici d'insieme ed è considerata risorsa strategica fondamentale per lo sviluppo sostenibile del territorio sardo e che l'articolo 20, comma 1, lett. b), n. 1), delle stesse N.T.A, stabilisce che nella fascia costiera «non è comunque ammessa la realizzazione di nuovi campeggi e strutture ricettive connesse a campi da golf».

Sulla base di quanto premesso le norme censurate sono all'evidenza illegittime perchè la vigente pianificazione paesaggistica, non può essere modificata se non secondo le modalità («intese» ed «accordi») previste dall'articolo 143 del Codice, essendo quello della pianificazione congiunta un principio cardine del sistema di tutela del paesaggio, assicurato dal Codice in diretta attuazione del principio fondamentale espresso dall'articolo 9, secondo comma, della Costituzione.

Invero, la Regione Sardegna, con le disposizioni normative censurate, pretende di modificare unilateralmente, con lo strumento legislativo, le misure di tutela concordate con lo Stato e consacrate, in attuazione degli artt. 135 e 143 del Codice di settore, nel previgente piano paesaggistico del 2006, quando, invece, avrebbe dovuto concordare le modifiche nella appropriata sede della nuova concertazione di riforma e modifica congiunta del piano medesimo.

La scelta ed il limite entro il quale consentire i campi da golf e annesse strutture ricettive deve, in altri termini, tradursi e operarsi attraverso una modifica congiunta del piano paesaggistico, con l'accordo dello Stato, mentre viene ad essere anticipata e compiuta unilateralmente dalla legge regionale censurata; del pari il concreto adeguamento del piano paesaggistico vigente secondo le linee direttive dettate con il comma 6 non può essere rimesso alla procedura individuata dai commi 6 e 7, ma deve passare attraverso un accordo con lo Stato.

La violazione del principio di pianificazione congiunta si presenta, peraltro, di particolare rilievo, atteso che il piano paesaggistico è stato definito nel 2006 con l'accordo dello Stato e viene ora ad essere ridefinito, con la legge regionale in esame, in base all'esclusiva volontà regionale.

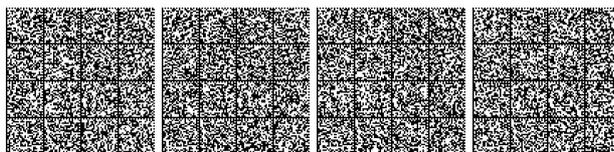
In questa ottica ogni Regione con il succedersi delle giunte regionali, potrebbe, in via di mera ipotesi, fare e disfare ogni volta a propria discrezione i piani paesaggistici concordati con lo Stato, svuotando di ogni contenuto le norme del Codice dei beni culturali e del paesaggio sopra richiamate.

In proposito giova, per mera completezza, chiarire sin d'ora che non si intende in questa sede in alcun modo discutere o contrastare nel merito le scelte della Sardegna in ordine alla opportunità e convenienza di promuovere i campi da golf o la realizzazione delle annesse strutture ricettive turistico - alberghiere, ma esclusivamente difendere il rispetto dei principi fondamentali di grande riforma economico-sociale della materia, che impongono che le modifiche ai piani paesaggistici, concordati in ossequio al Codice di settore, siano definite anch'esse con lo Stato.

Ciò tanto più se, come nella specie, le misure contenute nella legge regionale, oltre alla realizzazione dei campi da golf, consentono, all'interno delle aree paesaggistiche qualificate dal vigente piano come di rispetto della «fascia costiera», la realizzazione di cospicui interventi edificatori (turistico-residenziali) fino a 75.000 mc. (per ciascun impianto), di cui il 50 per cento a tipologia di villa unifamiliare (art. 6, comma 1, lettera d)), oltre 4.000 mc. per «club house» e altri locali di servizio, volumi che possono essere poi considerevolmente aumentati al ricorrere di determinati presupposti (fino al 30% nel caso di impianti di prima categoria e di un altro 25% in caso di riutilizzo di volumi — anche a destinazione rurale — preesistenti: art. 6, commi 2, 5 e 3).

La disposizione regionale nell'eliminare in radice forme di intesa e di coordinamento tra la Regione e lo Stato viola, altresì, l'art. 118, comma terzo, Cost, che affida alla competenza legislativa statale le «forme di intesa e di coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali».

Per quanto detto, l'art. 23, commi 6 e 7, è illegittimo per violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale di autonomia della Regione Sardegna adottato con la legge costituzionale n. 3 del 1948, e degli articoli 117, comma 2 lettera s, e 118, terzo comma, della Costituzione.



P.Q.M.

Alla luce di quanto sopra esposto si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge n. 21/2011 della Regione autonoma della Sardegna viene impugnata con riferimento alle norme sopra indicate giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 20 gennaio 2012 allegata in estratto al presente ricorso, quanto: all'art. 7, comma 1. lettera f), all'art. 18, all'articolo 20, all'art. 23, commi 6 e 7.

Si allega l'estratto in originale della delibera del Consiglio dei Ministri del 20.1.2012.

Roma, 2 febbraio 2012

L'Avvocato dello Stato: VENTURINI

12C0050

N. 22

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 febbraio 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Paesaggio (tutela del) - Norme della Regione Abruzzo - Nuova disciplina del Parco regionale Sirente Velino - Previsione che il Piano del Parco ha valore di Piano paesistico e di Piano urbanistico e sostituisce i piani paesistici, territoriali e urbanistici di qualsiasi livello - Previsione, altresì, che per gli aspetti specifici in esso normati il Piano è sovraordinato agli stessi strumenti urbanistici comunali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza statale in materia di tutela del paesaggio e dell'ambiente - Lamentato contrasto con la normativa statale in materia.

- Legge della Regione Abruzzo 2 dicembre 2011, n. 42, art. 5, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. s), e terzo.

Paesaggio (tutela del) - Norme della Regione Abruzzo - Nuova disciplina del Parco regionale Sirente Velino - Previsione che all'interno del Parco, in attesa dell'approvazione del Piano per il Parco, sono consentiti gli interventi previsti dai Piani paesistici - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza statale in materia di tutela del paesaggio e dell'ambiente - Lamentato contrasto con la normativa statale in materia.

- Legge della Regione Abruzzo 2 dicembre 2011, n. 42, art. 9, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. s), e terzo.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale n. 80224030587 - fax n. 096514000 ed indirizzo P.E.C. per il ricevimento degli atti ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it) e presso la stessa domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12, giusta delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 27 gennaio 2012, ricorrente;

Contro la regione Abruzzo, in persona del presidente della Giunta regionale in carica, con sede in L'Aquila, piazza Santa Giusta, intimata, per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 5, comma 1 e 9, comma 1, della legge della regione Abruzzo del 2 dicembre 2011, n. 42, pubblicata nel B.U.R. Abruzzo del 7 dicembre 2011, n. 73, recante «Nuova disciplina del Parco naturale regionale Sirente-Velino».

Per violazione dell'art. 117, commi 2, lettera s) e 3 Cost.

FATTO

Con legge 2 dicembre 2011, n. 42, la regione Abruzzo ha introdotto una nuova disciplina del Parco naturale regionale del Sirente-Velino, al quale ha attribuito il compito di assicurare la protezione delle risorse naturali, culturali, storiche, archeologiche ed ambientali in genere, nonché la difesa e la ricostituzione degli ecosistemi naturali, l'educazione



e la sensibilizzazione alla problematica ambientale, la promozione e lo sviluppo delle economie locali nel rispetto delle tradizioni delle popolazioni residenti e degli equilibri naturali.

La nuova disciplina prevede l'adozione da parte della regione di un apposito piano e del relativo regolamento, predisposti in base ai criteri e alle finalità della legge dall'Ente parco naturale regionale del Sirente-Velino, istituito dall'art. 3 della legge medesima.

In questo quadro, l'art. 5, comma 1, stabilisce che «il piano del parco ha valore di piano paesistico e di piano urbanistico e sostituisce i piani paesistici, territoriali e urbanistici di qualsiasi livello. Per gli aspetti specifici in esso formati il piano è sovraordinato agli stessi strumenti urbanistici comunali». Correlativamente, in via transitoria, l'art. 9, comma 1, della medesima legge regionale prevede che «all'interno del parco naturale regionale del Sirente-Velino sono consentiti, in attesa dell'approvazione del piano per il parco, gli interventi previsti dai piani paesistici.»

Queste ultime disposizioni si prestano a censure di illegittimità costituzionale per i seguenti motivi di

DIRITTO

Com'è ben noto, benché le regioni abbiano una competenza legislativa concorrente in materia di governo del territorio, la disciplina dei parchi naturali rientra nella potestà esclusiva statale per i profili attinenti alla tutela del paesaggio e dell'ambiente, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione. Ciò si riflette, sul piano del riparto di competenze tra Stato e regione, nella «separatezza tra pianificazione territoriale ed urbanistica, da un lato, e tutela paesaggistica dall'altro», prevalendo, comunque, «l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica» (Corte Cost. sentenza n. 182 del 2006).

In coerenza con il delineato quadro costituzionale, assumono specifico rilievo le norme recate dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio, le quali, come costantemente affermato dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, si impongono come vincolanti per il legislatore regionale laddove stabiliscono standard minimi ed uniformi di tutela validi sull'intero territorio nazionale.

In particolare, l'art. 145 del predetto decreto legislativo, rubricato «Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione», stabilisce al comma 3 il principio di «prevalenza dei piani paesaggistici» sugli altri strumenti urbanistici, prevedendo che «Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette.»

Sulla base di tali premesse, è evidente il contrasto con le richiamate disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio dell'art. 5, comma I della legge regionale oggetto della presente impugnazione, il quale, in aperto contrasto con il suddetto principio di prevalenza dei piani paesaggistici, prevede che «Il Piano del parco ha valore di piano paesistico e di piano urbanistico e sostituisce i piani paesistici, territoriali e urbanistici di qualsiasi livello ...».

Per le medesime ragioni è censurabile anche il successivo e collegato art. 9, comma 1, secondo il quale «All'interno del Parco naturale regionale del Sirente-Velino sono consentiti, in attesa dell'approvazione del piano per il parco, gli interventi previsti dai Piani paesistici. ».

Le disposizioni oggetto della presente impugnazione, violando l'art. 145, comma 3, del decreto legislativo n. 42 del 2004, che è norma interposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione e nel contempo esprime un principio fondamentale in materia di governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, devono pertanto essere dichiarate costituzionalmente illegittime, in conformità a quanto codesta ecc.ma Corte ha già avuto modo di affermare, con sentenza n. 180 del 2008, con riguardo alle analoghe previsioni contenute nella legge regionale n. 3 del 2007 del Piemonte.



P.Q.M.

Voglia l'ecc.ma Corte Costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimi gli articoli 5, comma 1 e 9, comma 1, della legge della regione Abruzzo del 2 dicembre 2011, n. 42, pubblicata nel B.U.R. Abruzzo del 7 dicembre 2011, n. 71, recante «Nuova disciplina del Parco naturale regionale Sirente-Velino», per violazione dell'art. 117, commi 2, lettera s) e 3 della Costituzione.

Unitamente all'originale notificato del presente ricorso, si depositeranno:

copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 27 gennaio 2012, recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.

Roma, 31 gennaio 2012

L'Avvocato dello Stato: DI MARTINO

12C0060

N. 23

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 febbraio 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Opere pubbliche - Norme della Regione Abruzzo - Comitato regionale tecnico amministrativo-Sezione lavori pubblici - Norme per l'organizzazione e il funzionamento - Previsione che il Comitato regionale eserciti le funzioni demandate dall'attuale legislazione statale al Comitato tecnico amministrativo presso il Provveditorato regionale alle Opere pubbliche e al Consiglio superiore dei lavori pubblici per le opere pubbliche di interesse regionale ivi comprese le opere di bonifica e di sistemazione idraulico-forestale - Attribuzione al Comitato regionale del compito di esprimere pareri obbligatori ma non vincolanti in merito a progetti esecutivi da realizzare, anche con finanziamenti statali, di opere e lavori pubblici il cui importo di lavori a base di gara è uguale o superiore a un milione di euro, nonché su altri progetti di opere pubbliche per i quali sia previsto il preventivo parere di organi competenti in materia di lavori pubblici - Ricorso del Governo - Denunciata sovrapposizione delle attribuzioni del Comitato regionale con quelle conferite dalla legislazione statale al Consiglio superiore dei lavori pubblici - sottrazione alla competenza del Consiglio superiore dei lavori pubblici della funzione consultiva obbligatoria - Contrasto con il complesso delle disposizioni statali che affermano l'obbligatorietà del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici sui progetti definitivi di lavori di competenza statale, o comunque finanziati per almeno il 50 per cento dallo Stato, di importo superiore a 25 milioni di euro - Denunciata parimenti sovrapposizione delle competenze del Comitato regionale rispetto a quelle previste dalla legge statale per il Comitato tecnico amministrativo presso il Provveditorato interregionale alle opere pubbliche - Violazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente del governo del territorio, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, alle quali possono ricondursi i lavori e le opere pubbliche.

- Legge della Regione Abruzzo 2 dicembre 2011, n. 40, artt. 2, comma 2, e 3, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Nei confronti della regione Abruzzo, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2 e dell'art. 3, comma 1 della legge della regione Abruzzo del 2 dicembre 2011, n. 40 pubblicata sul B.U.R. n. 73 del 7 dicembre 2011, recante «Norme per l'organizzazione e il funzionamento del Comitato tecnico amministrativo - Sezione lavori pubblici».

Gli articoli 2, comma 2 e 3, comma 1 della legge della regione Abruzzo del 2 dicembre 2011, n. 40, vengono impugnati giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 27 gennaio 2012.

La regione Abruzzo con la legge regionale del 2 dicembre 2011, n. 40, ha dettato nuove disposizioni per l'organizzazione e il funzionamento del Comitato regionale tecnico amministrativo - Sezione lavori pubblici (già istituito ai sensi dell'art. 5 della legge regionale 8 settembre 1972, n. 18) nelle quali, dopo aver previsto (all'art. 1) che il suddetto



Comitato è organo consultivo della Giunta regionale in materia di opere pubbliche della regione o di interesse regionale, si dispone quanto segue:

art. 2, comma 2: «Il Comitato esercita le funzioni demandate dall'attuale legislazione statale al Comitato tecnico amministrativo presso il Provveditorato regionale alle opere pubbliche ed al Consiglio superiore dei lavori pubblici per le opere pubbliche di interesse regionale ivi comprese le opere di bonifica e sistemazione idraulico-forestale»;

art. 3, comma 1: «Il Comitato esprime pareri obbligatori ma non vincolanti in merito a:

a) progetti esecutivi di opere e lavori pubblici di competenza regionale da realizzare con finanziamenti regionali ovvero con finanziamenti comunitari o statali erogati tramite la regione, il cui importo dei lavori a base di gara è uguale o superiore a un milione di euro;

(omissis)

e) altri progetti di opere pubbliche, piani e programmi per i quali le normative di settore prevedono il preventivo parere di organi consultivi competenti in materia di lavori pubblici».

Tali disposizioni sono illegittime per i seguenti

MOTIVI

L'art. 2, comma 2 e l'art. 3, comma 1 della legge regionale in esame violano l'art. 117, comma 3 della Costituzione sulla competenza legislativa concorrente dello Stato nelle materie cui possono ricondursi i lavori e le opere pubbliche (governo del territorio, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione).

L'art. 2, comma 2 legge regionale cit. attribuisce al Comitato regionale tecnico amministrativo - Sezione lavori pubblici le medesime funzioni consultive, per le opere pubbliche di interesse regionale, che la legislazione statale demanda al Comitato tecnico amministrativo presso il Provveditorato regionale alle opere pubbliche ed al Consiglio superiore dei lavori pubblici.

In particolare, nell'esplicitare dette funzioni consultive l'art. 3, comma 1 legge regionale cit. attribuisce al suddetto Comitato regionale tecnico il compito di esprimere pareri obbligatori su progetti esecutivi da realizzare anche con finanziamenti statali di opere e lavori pubblici il cui importo di lavori a base di gara è uguale o superiore a un milione di euro, nonché su altri progetti di opere pubbliche per i quali sia previsto il preventivo parere di organi consultivi competenti in materia di opere pubbliche.

Tali attribuzioni si sovrappongono a quelle che la legislazione statale conferisce al Consiglio superiore dei lavori pubblici il quale ai sensi dell'art. 127, comma 3 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nonché dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 2006, n. 204, è chiamato ad esprimere parere obbligatorio sui progetti definitivi di lavori di competenza statale, o comunque finanziati per almeno il 50 per cento dallo Stato, di importo superiore ai 25 milioni di euro, nonché parere sui progetti delle altre stazioni appaltanti che siano pubbliche amministrazioni, sempre superiori a tale importo, ove esse ne facciano richiesta. Mentre per i lavori di importo inferiore a 25 milioni di euro, le competenze del Consiglio superiore dei lavori pubblici sono esercitate dai comitati tecnici amministrativi presso i servizi integrati infrastrutture e trasporti.

Inoltre, ai sensi dell'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 2006, n. 204 (Regolamento di riordino del Consiglio superiore dei lavori pubblici) il Consiglio superiore dei lavori pubblici «è il massimo organo tecnico consultivo dello Stato e svolge attività di consulenza facoltativa per le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e per gli altri enti pubblici competenti in materia di lavori pubblici che ne facciano richiesta».

La sovrapposizione della competenza consultiva obbligatoria del Comitato tecnico regionale con quella, anch'essa obbligatoria, che la legislazione statale attribuisce al Consiglio superiore dei lavori pubblici — oltre ad essere resa esplicita dall'art. 2, comma 2 della legge regionale in questione in cui si dice che il Comitato tecnico regionale svolge le stesse funzioni che la legge statale demanda agli organi consultivi statali ivi menzionati — deriva dal fatto che detto Comitato regionale è chiamato a pronunciarsi anche sui pareri di competenza consultiva obbligatoria del Consiglio superiore dei lavori pubblici considerato che la legge regionale in questione nulla dice sull'obbligatorietà del parere di quest'ultimo organo prevedendo come unico parere quello dell'organo tecnico consultivo regionale in luogo di quello previsto dalla legislazione statale.



In tal modo la legge regionale impugnata sottrae alla competenza del Consiglio superiore dei lavori pubblici la suddetta funzione consultiva per attribuirla esclusivamente ad un organo tecnico regionale a ciò deputato e così facendo si pone in contrasto con il complesso delle disposizioni statali che affermano l'obbligatorietà del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici sui progetti definitivi di lavori di competenza statale, o comunque finanziati per almeno il 50 per cento dallo Stato, di importo superiore a 25 milioni di euro.

La Corte Costituzionale nella sent. 11 novembre 2010, n. 314, ha affermato che il parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici nei suddetti casi costituisce principio fondamentale della materia «porti e aeroporti civili» posto «a garanzia dell'uniformità sul territorio nazionale dei criteri per lo sviluppo coerente ed organico della pianificazione delle aree portuali» con conseguente illegittimità della legge regionale che escluda detto parere. Analoghe ragioni inducono a ritenere, con riguardo alla legge regionale qui impugnata, che il suddetto parere obbligatorio costituisca principio fondamentale anche delle altre materie cui possono ricondursi i lavori e le opere pubbliche (governo del territorio, grandi reti di trasporto e di navigazione) nelle quali si pongono le medesime esigenze di garantire l'uniformità nazionale dei criteri di sviluppo dei lavori e delle opere pubbliche di maggiore rilevanza per il Paese.

Ciò anche in considerazione di quanto previsto dall'art. 16, della legge 7 agosto 1990, n. 241, che nel dettare i principi fondamentali per l'esercizio dell'attività consultiva fa espressamente salve (al comma 6-bis, introdotto dall'art. 8, comma 1, n. 6 della legge 18 giugno 2009, n. 69) le funzioni consultive del Consiglio superiore dei lavori pubblici previste dall'art. 127 decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, che quindi vengono elevate al rango di principio fondamentale della materia, al punto da imporsi sulle diverse disposizioni generali concernenti l'attività consultiva dettate nella disciplina fondamentale sul procedimento amministrativo. Nella citata sent. n. 314/2010 viene sottolineata l'importanza di detta disposizione posta a salvaguardia della funzione consultiva prevista dall'art. 127 del codice dei contratti pubblici e viene anche rilevato che il mancato richiamo di tale ultima norma statale da parte della legge regionale integra un vulnus al suddetto principio fondamentale della materia.

Si rammenta infine che con sent. 26 febbraio 1990, n. 85, è stata dichiarata infondata la questione di incostituzionalità di norme che prevedono il parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici in relazione ad opere rientranti nelle competenze regionali.

Analoghe considerazioni valgono per la sovrapposizione di competenze rispetto al Comitato tecnico amministrativo presso il Provveditorato interregionale alle opere pubbliche il quale ai sensi dell'art. 10 del decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 2008, n. 211, è competente a pronunciarsi sui progetti preliminari, definitivi ed esecutivi di opere attribuite alla competenza dei Provveditorati interregionali, da eseguire a cura dello Stato a totale suo carico, nonché sui progetti definitivi da eseguire da enti pubblici o da privati, quando siano finanziati dallo Stato per almeno il cinquanta per cento e comunque per opere per le quali le disposizioni di legge richiedano il parere degli organi consultivi del Ministero quando l'importo non ecceda i venticinque milioni di euro.

P.Q.M.

Si conclude, pertanto, affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della regione Abruzzo del 2 dicembre 2011, n. 40, pubblicata sul B.U.R. n. 73 del 7 dicembre 2011, recante «Norme per l'organizzazione e il funzionamento del Comitato tecnico amministrativo - Sezione lavori pubblici» riguardo all'art. 2, comma 2 e all'art. 3, comma 1, per violazione dell'art. 117, comma 3 della Costituzione.

Si deposita la delibera del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 2012 di autorizzazione a proporre la presente impugnativa.

Roma, 1° febbraio 2012

L'Avvocato dello Stato: SCLAFANI

12C0061



N. 24

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 febbraio 2012
(della Regione Lombardia)

Enti locali - Riduzione dei costi di funzionamento delle Province - Modificazione, a tal fine, dell'assetto delle funzioni e degli organi di governo dell'ente Provincia - Limitazione delle funzioni provinciali a quelle di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale - Trasferimento con legge statale o regionale ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, delle altre funzioni provinciali, ovvero acquisizione delle stesse da parte delle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Previsto intervento sostitutivo dello Stato in caso di mancata riallocazione delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012 - Obbligo dello Stato e delle Regioni di trasferire le risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite - Soppressione della Giunta provinciale - Riduzione dei componenti del Consiglio provinciale ad un massimo di dieci - Previsione che gli stessi non siano eletti direttamente, bensì dagli organi elettivi dei Comuni del territorio provinciale, e che il Presidente della Provincia sia eletto dal Consiglio tra i suoi membri - Rinvio a successiva legge statale della determinazione delle modalità di elezione - "Commissariamento" fino al 31 marzo 2013 degli organi provinciali in scadenza entro il 31 dicembre 2012 - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata lesione della sfera di attribuzioni delle Province nonché delle competenze regionali - Alterazione mediante decreto-legge del sistema delle autonomie locali risultante dal novellato Titolo V della Costituzione - Irragionevolezza, arbitrarietà, incongruità, non pertinenza dell'intervento legislativo - Difetto di proporzionalità e adeguatezza delle disposizioni censurate rispetto al dichiarato fine di riduzione dei costi del sistema - Violazione del principio di ragionevolezza - Violazione del principio autonomistico e del carattere democratico dell'ente territoriale - Lesione dell'autonomia statutaria, organizzativa e finanziaria costituzionalmente garantita alle Province - Contrasto con la riserva alle Province di funzioni proprie e con la potestà regolamentare provinciale in ordine alla organizzazione e allo svolgimento delle funzioni stesse - Violazione della potestà regionale di allocare funzioni amministrative e risorse finanziarie nelle materie di propria pertinenza - Assenza dei presupposti costituzionalmente previsti per l'esercizio di potere statale sostitutivo - Violazione del principio di leale collaborazione - Inosservanza della procedura di revisione costituzionale richiesta dalla trasformazione delle Province - Violazione diretta del divieto di modificare la Costituzione con legge ordinaria.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20.
- Costituzione, artt. 3, 5, 114, 117, 118, 119, 120, comma secondo, e 138.

Ricorso della Regione Lombardia (c.f. 80050050154), in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, On. Roberto Formigoni, rappresentata e difesa, ai sensi della delibera della Giunta regionale n. 1X/2953 del 212/2012, giusta procura a margine del presente atto, dal Prof. Avv. Beniamino Caravita di Toritto (c.f. CRVBMN-54D19H501A), del Foro di Milano, ed elettivamente domiciliata presso il suo Studio in Roma, Via di Porta Pinciana, n. 6 (fax: 06/42001646; pec abilitata: cdta@legalmail.it);

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, avente ad oggetto «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», pubblicata nel Supplemento ordinario n. 276/L alla *Gazzetta Ufficiale* n. 300 del 27 dicembre 2011 - Serie generale, per violazione degli articoli 3, 5, 114, 117, 118, 119, 120, comma 2, 138, della Costituzione.

FATTO

Con il decreto-legge n. 201/2011 il Governo ha approntato una serie di misure volte essenzialmente a contenere la spesa pubblica, nell'intento di porre le premesse per la stabilizzazione finanziaria ed al fine di risanare i conti pubblici del Paese, anche in relazione alla difficile situazione di crisi economica internazionale e di instabilità dei mercati e con l'obiettivo di rispettare gli impegni assunti in sede di Unione Europea. Il decreto-legge n. 201/2011 si presenta come un provvedimento assai articolato, che consta di un totale di 50 articoli, ripartiti in quattro Titoli. Il Titolo I contiene norme



per lo sviluppo e l'equità; il Titolo II si occupa del rafforzamento del sistema finanziario nazionale e internazionale; il Titolo III (a sua volta articolato nei Capi I-VIII) tratta del consolidamento dei conti pubblici; il Titolo IV contiene, infine, disposizioni per la promozione e la tutela della concorrenza.

L'art. 23 è ricompreso nel Capo III del Titolo III, rubricato «Riduzioni di spesa. Costi degli apparati», e tratta, nello specifico, della riduzione dei costi di funzionamento delle Autorità di Governo, del CNEL, delle Autorità indipendenti e delle Province; i commi da 14 a 20-*bis*, in particolare, ridisegnano l'assetto dell'ente provincia all'interno dell'ordinamento italiano, intervenendo tanto sotto il profilo funzionale quanto sotto il profilo degli organi di governo.

Nel dettaglio, i commi 14, 18 e 19 affrontano la tematica inerente le funzioni provinciali, stabilendo che «spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo (l'aggettivo "politico", presente nel testo originario, è stato eliminato in sede di conversione del decreto-legge) e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze» (comma 14). Le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, a norma del comma 18, dovranno essere trasferite, con legge statale o regionale in base alle rispettive competenze, ai Comuni entro il 31 dicembre 2012, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In caso di mancato trasferimento da parte delle Regioni, lo Stato provvederà in via sostitutiva, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 131/2003, con legge dello Stato. Ai sensi del comma 19, lo Stato e le Regioni dovranno provvedere altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni.

I commi 15, 16, 17 e 20 intervengono sugli organi di governo delle Province, individuandoli esclusivamente nel Presidente della provincia e nel Consiglio provinciale, con eliminazione dunque della Giunta regionale (comma 15). Ne viene poi precisata la durata in carica in 5 anni. Il Consiglio provinciale sarà composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia e, in base a quanto statuito nel comma 16, le modalità di elezione, e dunque i criteri di elettorato attivo e passivo, saranno stabilite con legge dello Stato da approvare entro il 31 dicembre 2012; nella stessa legge verrà anche stabilito con quali modalità il Consiglio provinciale provvederà ad eleggere al proprio interno il Presidente (comma 17). Per quelle amministrazioni i cui organi elettivi scadono prima della fine di dicembre 2012, il comma 20 stabilisce che si applichi, fino al 31 marzo 2013, la previsione di cui all'art. 141 del d.lgs. n. 267 del 2000 (Scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali) (comma 20). Le Regioni a statuto speciale dovranno adeguare i propri Statuti alle previsioni di cui al decreto entro 6 mesi dall'entrata in vigore, con l'eccezione della Province autonome di Trento e Bolzano (comma 20-*bis*).

Le richiamate disposizioni del decreto-legge n. 201 del 2011, come convertite con legge n. 214 del 2011, risultano gravemente lesive delle prerogative delle Autonomie locali e della Regione Lombardia, in quanto viziati da manifesta illegittimità costituzionale per i seguenti motivi di

DIRITTO

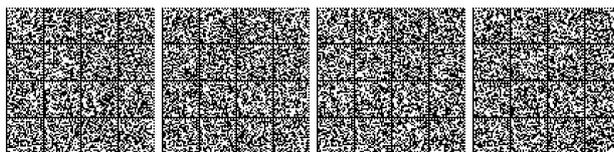
1. — Premessa: ruolo e collocazione storico-istituzionale e costituzionale delle Province nell'ordinamento italiano.

Premessa.

Il tema della soppressione delle Province, o quanto meno del ridimensionamento del loro ruolo nell'ordinamento italiano, non è certamente nuovo. Tutt'altro. Il destino di ente discusso, perennemente «morituro», ma sempre rimasto in vita, è stato segnato fin dalla nascita della Repubblica, quando la Commissione dei Settantacinque si esprime nel senso del non riconoscimento alla Provincia della natura di ente autonomo, ed immediatamente dopo l'Assemblea in sede plenaria modificò tale orientamento e si esprime nel senso del mantenimento dell'ente nel novero dei soggetti autonomi elencati in quello che diverrà l'art. 114 della Costituzione.

Anche negli anni successivi — e fino ad oggi — la Provincia è stata fatta oggetto di proposte di eliminazione mai concretizzatesi in un *iter* legislativo compiuto. La «resistenza» dimostrata dall'ente di area vasta ai tentativi esperiti di ridimensionamento o persino di soppressione deve evidentemente trovare una spiegazione che non può essere semplicisticamente ricondotta a dinamiche contingenti o ad una generica predilezione per il mantenimento dello status quo. È piuttosto nel collocamento storico-istituzionale e nel ruolo che la Provincia è andata assumendo nel corso dei 150 anni di vita unitaria del Paese che debbono rintracciarsi le motivazioni vere della sua persistente esistenza nell'ordinamento italiano.

Ereditata dal sistema francese, transitata per il tramite della legislazione piemontese nell'ordinamento del Regno d'Italia con la legge sull'unificazione amministrativa del 1865, la Provincia costituisce da sempre il livello di governo intermedio tra i Comuni e lo Stato centrale. Cardine dell'organizzazione statale periferica fin dalla nascita dello Stato



italiano, nella storia unitaria l'ambito territoriale provinciale ha sempre rappresentato, per tale motivo, il riferimento per la vita economica, sociale e politica del Paese, in una sostanziale continuità che non è stata interrotta neppure dall'istituzione delle Regioni, le quali non hanno scalfito la forza attrattiva del livello provinciale sull'organizzazione periferica statale.

Sulla falsariga dell'amministrazione statale, si sono così strutturati su base provinciale le Camere di Commercio, le associazioni sindacali, le associazioni sportive e culturali, i partiti politici. Le stesse Regioni adottano ormai il livello territoriale provinciale come base della propria organizzazione decentrata. E anche la legislazione statale in materia di organizzazione territoriale dei servizi spinge per l'adozione del livello geografico provinciale. Basti, al riguardo, ricordare, infatti, che già l'art. 2, comma 38, della Legge Finanziaria 2008 (Legge 24 dicembre 2007 n. 244) valuta «prioritariamente» le province quale ambito territoriale ottimale ai fini dell'attribuzione di funzioni in materia di rifiuti e gestione delle risorse idriche.

«Le province, create per gli interessi del governo centrale, hanno finito per assumere una propria fisionomia, anche come gruppi territoriali sociali. Anche se esse esistono in virtù di fatti storici artificiali è peraltro vero che anche il fatto artificiale ha finito col creare delle conseguenze che non sono artificiali» (M.S. Giannini).

Anche in virtù di questo indiscusso ed indiscutibile ruolo nel sistema Paese, all'ente Provincia la Carta del 1948 ha riconosciuto — accanto alla definizione di circoscrizione di decentramento statale e regionale di cui all'art. 129 Cost. — anche la qualifica di ente autonomo, ai pari del Comune e delle Regioni.

Con la esplicitazione del principio dell'autonomia delle collettività locali contenuto all'art. 5, la Costituzione ha riconosciuto a tale principio un ruolo caratterizzante l'ordinamento, attribuendo agli enti territoriali, quanto meno in via di principio, non solamente un ruolo di mero strumento di organizzazione statale. La collocazione di tale principio nella prima parte del testo costituzionale — collocazione che, è bene ricordarlo, è stata decisa solamente nella fase finale dei lavori dell'Assemblea costituente, poiché l'articolo nasceva invece come uno di quelli da porre nella parte dedicata alle autonomie locali — implica che esso fa parte di quei principi fondamentali dell'ordinamento che connotano la forma di Stato e che pertanto la sua eliminazione non sarebbe, secondo alcuni, nella disponibilità neppure del revisore costituzionale.

È nel Titolo V della Carta che l'art. 5 trova la sua piena esplicazione. Gli enti di cui all'art. 114 (anche nel testo originario) sono evidentemente espressione di quella autonomia riconosciuta e tutelata dall'art. 5; a dimostrarlo contribuisce peraltro la presenza della congiunzione «anche» nel testo del soppresso art. 129 Cost.: «Le Province e i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale». Anche, ma non solo.

Il ruolo e la rilevanza costituzionale dell'ente Provincia, già chiaro nel testo costituzionale del 1948, ha assunto evidentemente un significato ancor più pregnante a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001.

Ciò che emerge dall'impianto del Titolo V novellato è un sistema istituzionale su più livelli, «costituito da una pluralità di ordinamenti giuridici integrati, che interagiscono reciprocamente». In questo sistema interistituzionale «a rete», tutti i livelli di governo godono di un'autonomia organizzativa, normativa e politica che non è più solamente prevista nella legge ordinaria, ma viene definitivamente sancita in Costituzione.

Se dunque, prima del 2001 alla Provincia poteva attribuirsi ancora la sola qualifica di «ente costituzionalmente rilevante», oggi la Provincia è senza dubbio «ente costituzionale».

2. — Circa la legittimazione della Regione Lombardia a far valere l'illegittimità dell'art. 23, commi da 14 a 20, per la lesione della sfera di autonomia e di attribuzioni costituzionalmente riservata alle Province.

In via ulteriormente preliminare, per quanto occorrer possa, la Regione Lombardia intende brevemente soffermarsi sulla piena sussistenza della propria legittimazione ad impugnare il censurato art. 23 del d.l. n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2011, anche nella parte in cui tale impugnazione è volta a denunciare la grave lesione dell'autonomia e delle prerogative che la Costituzione attribuisce alle Province lombarde.

In ragione della preclusione agli enti locali di proporre direttamente ricorso alla Corte costituzionale per l'invasione delle proprie competenze, si è tradizionalmente proposto che le Regioni potessero fare portatrici delle doglianze lamentate dagli enti territoriali autonomi presenti nel territorio regionale.

Tale conclusione ha trovato esplicita conferma nella legge n. 131/2003, mediante la quale il legislatore ha provveduto all'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alle profonde modifiche apportate dalla L. cost. n. 3/2001 al sistema di relazioni tra Stato ed autonomie territoriali. In particolare, l'art. 9 di tale legge, nel modificare l'art. 32 della legge n. 87/1953, ha previsto espressamente che la sollevazione di una questione di legittimità costituzionale di disposizioni statali possa avvenire «anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali».

Peraltro, la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte ha avuto modo di precisare come la proposizione di un ricorso da parte di una Regione nell'interesse degli enti locali ricompresi nel territorio della prima non è necessariamente



subordinata alla condizione che la lesione delle prerogative di questi ultimi riverberi in un'illegitima invasione dell'autonomia regionale costituzionalmente garantita.

In tal senso si è pronunciata, in maniera chiara, la sentenza n. 298 del 2009. In tale occasione, infatti, il giudice costituzionale ha ritenuto infondata l'eccezione mediante la quale l'Avvocatura statale affermava che la Regione non fosse legittimata ad agire, facendo la stessa valere un pregiudizio dei Comuni che non incide, neppure indirettamente, sulla sfera di potestà legislativa regionale. Nel rigettare la suddetta ricostruzione erariale, Codesta ecc.ma Corte ha osservato: «le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche Per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale. Questa Corte, infatti, ha più volte affermato il principio che la suddetta legittimazione sussiste in capo alle Regioni, in quanto «la stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sentenze n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004). Tale giurisprudenza si riferisce, in modo evidente, a tutte le attribuzioni costituzionali delle Regioni e degli enti locali e prescinde, perciò, dal titolo di competenza legislativa esclusivo, concorrente o residuale eventualmente invocabile nella fattispecie. Essa, in particolare, non richiede, quale condizione necessaria per la denuncia da parte della Regione di un *vulnus* delle competenze locali, che sia dedotta la violazione delle attribuzioni legislative regionali».

Orbene, alla luce del quadro normativa e giurisprudenziale sopra richiamato, emerge in maniera evidente come la Regione Lombardia sia pienamente titolare della legittimazione ad agire nel presente giudizio di costituzionalità. Tanto più che, proprio in riferimento a tali ultimi profili di illegittimità della norma impugnata, il presente giudizio è stato instaurato su espressa richiesta del Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Lombardia, formulata alla Giunta regionale con delibera del 23 gennaio 2012, n. 2 che si deposita agli atti.

In realtà, come si vedrà esplicitamente più avanti (sub paragrafo 5), la proposta revisione dell'ordinamento provinciale incide direttamente sulle competenze regionali, giacché costringe la Regione a riorganizzare — per il tramite della propria potestà legislativa — l'esercizio delle funzioni amministrative e la distribuzione delle risorse finanziarie nelle materie di competenza regionale: con diretta violazione degli articoli 117, 118 e 119 Cost. Questo vale anche per quanto riguarda la violazione dell'art. 120 Cost. attraverso la illegittima previsione di un anomalo potere sostitutivo nei confronti della Regione, non previsto dalla Costituzione.

Di conseguenza, ogni eventuale eccezione avversa in merito non potrà che essere rigettata in quanto destituita di qualsivoglia fondamento in fatto e in diritto.

3. — *Illegittimità dell'art. 23, commi da 14 a 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, per violazione dell'art. 3 Cost., anche in riferimento agli articoli 1, 5 e 138, sotto il profilo della irragionevolezza, arbitrarietà, incongruità, non pertinenza dell'intervento legislativo.*

In primo luogo, non è possibile non evidenziare come le norme oggi impuginate siano gravemente viziate da irragionevolezza, arbitrarietà, incongruità, non pertinenza, ridondanti in una grave illegittimità per contrasto con il principio di ragionevolezza e in violazione dell'art. 3 della Costituzione, nonché in riferimento agli articoli 1, 5 e 138 della Costituzione.

Come esposto nella parte in fatto, l'art. 23, che, secondo la sua epigrafe, introduce norme relative alla «Riduzione dei costi di funzionamento di Autorità di Governo, del CNEL, delle Autorità indipendenti e Province», opera invero — con i commi dal 14 al 20 qui impugnati — un radicale intervento che incide in profondità sull'assetto istituzionale delle Province, con misure che colpiscono funzioni, organi e caratteristiche rappresentative delle stesse, alterando completamente la fisionomia del sistema delle Autonomie locali.

Si tratta:

- a) della soppressione della Giunta provinciale (comma 15);
- b) della limitazione ad un massimo di 10 componenti del Consiglio provinciale, oltre al Presidente della Provincia, eletti, i primi dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia, il secondo tra i componenti del Consiglio provinciale, in base a modalità la cui definizione è rinviata a successiva legge dello Stato da emanare entro il 31 dicembre 2012 (commi 16 e 17);
- c) della limitazione delle funzioni provinciali esclusivamente a quelle «di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze» (comma 14).

In aggiunta a ciò, viene imposto alle Regioni di provvedere (entro il 31 dicembre 2012) al trasferimento ai Comuni (salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidia-



rietà, differenziazione ed adeguatezza) delle funzioni provinciali, con previsione, in caso di inadempimento, di esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'art. 8 della legge n. 131 del 2003.

A chiudere un siffatto quadro, si rinviene infine, per gli organi provinciali in scadenza entro il 31 dicembre 2012, la previsione dell'applicazione del «commissariamento», di cui all'art. 141 del d.lgs. n. 267/00, sino al 31 marzo 2013.

I sintetizzati interventi colpiscono quindi in modo diretto il sistema provinciale, intervenendo sul livello della rappresentanza politica e sulle funzioni delle Province. In particolare, i commi dal 14 al 20, qui impugnati, determinano la drastica riduzione degli amministratori, l'eliminazione delle elezioni provinciali dirette e il sostanziale svuotamento delle funzioni, fatte salve imprecisate e generiche funzioni di «indirizzo e di coordinamento», che all'evidenza necessitano di ulteriori strumenti di chiarificazione e di definizione.

Le impuguate disposizioni rendono poi necessaria la riallocazione di funzioni, personale, risorse e strutture sia verso i Comuni, sia verso la Regione. Dovranno infine essere definite nuove modalità di elezione degli organi rappresentativi. L'intervento denota una grave carenza valutativa in termini di compatibilità costituzionale, dimensione effettiva della trasformazione e funzionalità rispetto agli obiettivi da perseguire. È tanto più irragionevole perché operata mediante lo strumento d'urgenza del decreto-legge. Produce inoltre una serie di paradossi che si oppongono, in modo assai deciso, al conseguimento degli obiettivi attesi dalla sua attuazione. Si vuole qui richiamare l'attenzione di codesta ecc.ma Corte su taluni macroscopici aspetti di incongruità e irragionevolezza che la normativa impugnata presenta.

3.1. Nonostante la perentoria proclamazione dell'intestazione dell'articolo, il risultato dell'attuazione della norma non si traduce in immediati e rilevanti risparmi di spesa, la quale spesa semplicemente verrà spostata verso il nuovo destinatario delle funzioni amministrative precedentemente provinciali.

Il dato è talmente macroscopico ed evidente da essere stato evidenziato già nella Relazione tecnica al testo del decreto-legge, la quale ha chiarito, commentando le disposizioni di cui ai commi 14-20, che «Considerando che le risorse umane, finanziarie e strumentali rimangono legate alle funzioni che si trasferiscono si ritiene di non stimare su tale versante risparmi di spesa (tali risparmi appaiono verosimilmente destinati a prodursi nel tempo, attraverso la futura razionalizzazione dell'assetto organizzativo e lo sfruttamento delle economie di scala)».

Prosegue poi la relazione tecnica: Per quanto attiene i c.d. «costi della politica» che – da dati SIOPE — ammontano a circa 130 milioni di euro lordi, appare verosimile considerare una riduzione percentuale nell'ordine del 50%, considerando che rimarrebbero quali organi i Presidenti e i componenti del Consiglio e che dovrà essere assicurato un supporto di segreteria, come previsto dal comma 19.

Il risparmio di spesa associabile al complesso normativo in esame — 65 milioni di euro lordi — è destinato a prodursi dal 2013 e peraltro in via prudenziale non viene considerato in quanto verrà registrato a consuntivo».

Il sistema risultante dagli impugnati commi, inoltre, non esclude, ma anzi presuppone e quindi autorizza, una proliferazione di apparati amministrativi di livello regionale e sovracomunale (con particolare riguardo agli organi di raccordo previsti dal comma 21) e provinciale (le strutture che forniranno il supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia di cui al comma 19). Inoltre, la portata della trasformazione determinata dalle norme impuguate non può che implicare un processo lungo, conflittuale e con costi difficilmente quantificabili: si pensi — per evidenziarne uno tra i più rilevanti e del tutto sottaciuti dal riforma — al profilo, che assumerà toni necessariamente problematici, del trasferimento del personale nei ruoli regionali.

L'insorgenza certa di tali criticità, connessa all'immediata operatività della norme impuguate, certamente contraddice frontalmente la *ratio* ispiratrice dell'art. 23.

3.2. Gravissime appaiono le ripercussioni delle norme in questione in ordine alla gestione delle cd. «aree vaste».

Le misure di rimodellazione della rappresentanza politica della Provincia e di riallocazione forzata delle funzioni sono state assunte in assenza di qualsivoglia indicatore di segno negativo che contraddicesse l'appropriatezza delle Province quale ambito territoriale ottimale per la gestione delle funzioni relative ad aree vaste. Nessun indicatore obiettivo di performance negativa è stato evidenziato ed utilizzato a giustificazione delle misure oggetto della presente impugnativa.

Orbene, pur tralasciando il tema della rappresentanza democratica in ambito provinciale, nessuno può ragionevolmente revocare in dubbio che un livello amministrativo intermedio fra Regione e comuni sia necessario, almeno in ordine ad alcuni temi che, esemplificativamente, possono essere individuati nei temi del lavoro, dell'ambiente, del territorio, della formazione professionale, della gestione della rete stradale e infrastrutturale, del servizio di trasporto locale, della gestione dei servizi di scuola superiore, dei sistemi idrici, di raccolta dei rifiuti, di assistenza agli enti locali, del coordinamento della forze di sicurezza e protezione civile.

In assenza di chiari dati empirici sui limiti gestionali delle province, si è deciso ora, in via generale, di modificare gli assetti organizzativi provinciali e di riallocare le funzioni ai Comuni o alla Regione, esponendosi, per i primi, ad



evidenti limiti di capacità operativa in area vasta, e per la seconda, ai rischio di «elefantiasi» dell'istituzione regionale che viene così risospinta verso una dimensione più orientata all'amministrazione che al governo.

3.3. In aggiunta a quanto sin qui evidenziato, valgono le ulteriori seguenti considerazioni: con il programmatico obiettivo di riduzione dei costi, si è in realtà posto mano ad una vera e propria trasformazione del sistema elettivo provinciale diretto, sostituendolo con un sistema di «secondo livello», che prevede inoltre la titolarità delle nomine in capo ai Comuni. Un siffatto sistema — ancora profondamente indefinito —, oltre ad evidenziare i gravi contrasti con le norme costituzionali che verranno affrontati *infra*, è destinato a produrre effetti negativi facilmente prevedibili.

Ed invero non sembrano essere presenti, soprattutto con riferimento ad un tessuto territoriale particolarmente frammentato, come è quello lombardo (all'interno del quale si annoverano 1544 comuni, il numero di comuni più elevato fra le regioni, valore che denota, inoltre, la ridottissima dimensione territoriale e demografica di molti di essi), le capacità tecniche, culturali e di know-how richieste per affrontare correttamente ed in modo efficiente i temi di area vasta.

1.4. Ma vi è di più: se l'obiettivo della riforma posta in essere con l'art. 23 mira ad un disegno complessivo di riforma dello Stato, nel senso della sua configurazione come apparato con costi ridotti, alta efficienza di funzionamento e maggiore prossimità ai cittadini, le sue misure si appalesano del tutto insufficienti ed inadeguate allo scopo, poiché attribuiscono gli effetti di una riforma sistemica ad una modifica che, in realtà, colpisce soltanto le province quali enti autonomi ovvero le province quali enti di gestione di funzioni amministrative regionali, e non anche le province quali ambiti di articolazione periferica dello Stato.

L'ambito di decentramento statale di livello provinciale, con riguardo a numerosissime funzioni, continua ad essere pienamente operativo e assolutamente non inciso. Infatti, l'art. 23 non grava in alcun modo sul livello provinciale di decentramento delle funzioni statali (si pensi al ruolo degli uffici territoriali del Governo-prefetture, dei provveditori scolastici, delle soprintendenze per i beni culturali).

Non è possibile inoltre tacere che le norme qui impugnate non introducono nessun elemento di adattamento a contesti territoriali che presentano caratteristiche di profonda differenziazione sul territorio nazionale.

Inoltre, se, come suggerisce il tenore dell'intervento legislativo, si intendeva ripensare il modello di governo della Provincia, si sarebbe potuto attenuare il livello di «politicità» degli organi provinciali intervenendo sulla elezione diretta del Presidente, senza compromettere, in modo così profondo, la rappresentatività democratica della stessa.

A titolo di mera ulteriore esemplificazione, è stata del tutto omessa una qualsivoglia misura volta a regolare, in funzione delle finalità di contenimento dei costi e di riequilibrio della finanza pubblica, la cruciale problematica della disciplina delle partecipazioni societarie delle province.

I gravi e numerosi problemi, di cui si è qui fatto solo un rapido cenno, rendono palese l'incongruità, l'inadeguatezza e la piena insufficienza delle disposizioni di cui ai commi dal 14 al 20, dell'art. 23, qui impugnate, rispetto al conseguimento dell'obiettivo di snellimento, semplificazione e riduzione dei costi del sistema.

Le norme qui indubiate, violando i principi consacrati dagli artt. 1, 5, 138 della Costituzione — sotto il profilo della violazione dell'unità della Repubblica e del principio democratico, del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali e del decentramento amministrativo, nonché del procedimento di revisione della Costituzione — si pongono altresì in grave ed insanabile contrasto con l'art. 3 della Costituzione per violazione del principio di ragionevolezza.

Orbene, il principio della ragionevolezza, sotto il profilo della proporzionalità e dell'adeguatezza rispetto ai fini, costituisce canone di legittimità costantemente affermato dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, soprattutto nel caso in cui il legislatore statale intervenga in materie che incidono su aspetti connessi all'autonomia degli enti locali o su materie riservate alla potestà legislativa regionale concorrente.

Secondo l'insegnamento di codesta Ecc.ma il sindacato di legittimità costituzionale di una norma non rifugge dal controllo sulla ragionevolezza della stessa in relazione alle finalità perseguite (*cf.* Corte cost., sent. n. 148 del 2009, c.d.i. 4.2), essendo ben possibile la verifica che le previsioni impugnate «non appaiano irragionevoli, né sproporzionate rispetto alle esigenze indicate» (Corte cost., sent. n. 326 del 2008) e che gli strumenti normativi rimessi allo scrutinio di legittimità costituzionale appaiono «disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi» (Corte cost., sent. n. 452 del 2007 e le ivi citate sentt. n. 274 e n. 14 del 2004). In definitiva, come ribadito in altra occasione da codesta ecc.ma Corte, «l'intervento del legislatore statale è legittimo se contenuto entro i limiti dei canoni di adeguatezza e proporzionalità» (Corte cost. n. 345 del 2004).

Alla luce delle suesposte considerazioni e della giurisprudenza costituzionale evidente appare l'incongruenza, l'abnormità e l'irragionevolezza delle disposizioni impugnate rispetto ai fini enunciati di riduzione dei costi di funzionamento delle Province. Di talché le disposizioni qui impugnate si pongono in aperto contrasto con l'art. 3 della Costituzione e con il sotteso principio costituzionale di ragionevolezza.



4. — *Illegittimità dell'art. 23, commi da 14 a 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, per violazione dell'art. 114 Cost. sotto il profilo della sfera di autonomia costituzionalmente garantita alle Province, anche In riferimento agli artt. 1 e 5 Cost.*

In via preliminare, occorre subito sottolineare quale sia l'impostazione sottesa al novellato Titolo V della Costituzione e quale sia, pertanto, la collocazione costituzionale delle Province. In particolare, secondo quanto sancito dall'art. 114, comma 1, Cost., le Province sono enti territoriali costitutivi della Repubblica, al pari dei Comuni, delle Città metropolitane, delle Regioni e dello Stato. Il principio di equiordinazione che si deduce dal dettato costituzionale implica il superamento di qualsivoglia impostazione piramidale e la creazione di un sistema policentrico nel cui contesto gli enti territoriali — ivi comprese le Province, dunque — sono soggetti dotati di eguale dignità costituzionale, ferma naturalmente la differenziazione delle funzioni svolte da ognuno dei soggetti.

L'art. 114, comma 2, completa e specifica il contenuto innovativo del comma 1, affermando che (anche) le Province «sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo quanto previsto dalla Costituzione». Mentre, dunque, nel testo costituzionale previgente l'autonomia degli enti locali, pur costituzionalmente garantita, era tuttavia rimessa, per l'individuazione del suo concreto attuarsi, ad una legge generale della Repubblica (art. 128 Cost.), essa è ora garantita direttamente dalla Carta.

La Repubblica, nell'accezione benvenutiana di Stato-comunità, è dunque articolata e costituita, oltre che dalle formazioni sociali riconosciute dall'art. 2 Cost., dalle comunità regionali e locali riconosciute e garantite dall'art. 5 Cost. E tanto l'art. 2 Cost. quanto l'art. 5 implicitamente rinviano al principio cardine contenuto nell'art. 1 Cost., secondo il quale la sovranità appartiene al popolo.

A chiarire in maniere inequivoca il legame tra il principio di sovranità di cui all'art. 1, il principio autonomistico, tutelato all'art. 5 Cost., e la nuova formulazione dell'art. 114 Cost., è intervenuta la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte che, nella sent. 106/2002, ha affermato che «Il nuovo Titolo V — con l'attribuzione alle Regioni della potestà di determinare la propria forma di governo, l'elevazione al rango costituzionale del diritto degli enti territoriali minori di darsi un proprio statuto, la clausola di residualità a favore delle Regioni, che ne ha potenziato la funzione di produzione legislativa, il rafforzamento della autonomia finanziaria regionale, l'abolizione dei controlli statali — ha disegnato di certo un nuovo modo d'essere del sistema delle autonomie. Tuttavia i significativi elementi di discontinuità nelle relazioni tra Stato e Regioni che sono stati in tal modo introdotti non hanno intaccato le idee sulla democrazia, sulla sovranità popolare e sul principio autonomistico che erano presenti e attive sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana. Semmai potrebbe dirsi che il nucleo centrale attorno al quale esse ruotavano abbia trovato oggi una positiva eco nella formulazione del nuovo art. 114 della Costituzione, nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare».

Stante questo quadro di riferimento, l'impianto complessivo disegnato dall'art. 23, commi da 14 a 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, lede chiaramente l'autonomia, costituzionalmente garantita, delle Province.

In primo luogo in quanto il legislatore statale ha inteso trasformare l'ente, riducendone le funzioni al solo «indirizzo e coordinamento» (comma 14), disconoscendo così la natura di ente autonomo costitutivo della Repubblica cui spetta una sfera incompressibile, se non mediante procedimento di revisione costituzionale, di poteri e di competenze. In questo senso, il comma 19, stabilendo che lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, palesemente si pone in contrasto con l'autonomia statutaria, organizzativa nonché finanziaria delle Province e con la riserva di potere regolamentare di cui all'art. 117, comma 6.

Il principio autonomistico porta con sé il principio democratico; e pertanto, nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lettera p), in materia di legislazione elettorale ed organi di governo di Comuni e Province, lo Stato non può incidere sul carattere democratico dell'ente territoriale.

5. — *Illegittimità dell'art. 23, commi da 14 a 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, per violazione degli artt. 114, 117, 118 e 119 Cost. sotto il profilo del contrasto con la riserva costituzionale di funzioni a favore delle Province, anche in relazione al necessario intervento legislativo regionale per la riallocazione delle funzioni amministrative e delle risorse finanziarie nelle materie di competenza regionale.*

5.1. L'impugnato art. 23 risulta, altresì, gravemente illegittimo per violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost., sotto il profilo del contrasto con la riserva costituzionale di funzioni a favore delle Province.

Come si è già avuto modo di osservare nella parte in «Fatto», il comma 14 dell'articolo censurato prevede espressamente che alla Provincia spettano «esclusivamente» le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati dal legislatore statale o regionale di volta in volta competente. A norma del



successivo comma 18, lo Stato e le Regioni provvedono secondo le rispettive competenze in relazione alle residue funzioni, ad oggi conferite alle Province, mediante trasferimento ai Comuni ovvero acquisizione da parte delle Regioni ove se ne renda necessario un esercizio unitario.

Dall'esame delle disposizioni appena menzionate, non v'è chi non veda come la limitazione delle funzioni provinciali alle sole attività di indirizzo e coordinamento nei confronti dei Comuni — per lo più senza alcuna specificazione in ordine all'ampiezza e alla portata delle attività medesime — si traduce nella sostanziale spoliazione a danno delle Province di funzioni che sono conferite alle stesse direttamente dalla Costituzione.

A tal proposito, sia consentito rammentare come l'art. 114 Cost. sancisca chiaramente che le Province — insieme a Comuni, Città metropolitane e Regioni — sono «enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione». Tali principi vanno rinvenuti, in primo luogo, nel comma 6 dell'art. 117, a norma del quale viene riconosciuta alle Province la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. Ancora, con precipuo riferimento alle competenze di carattere amministrativo, l'art. 118, comma 2, Cost., prevede espressamente che le Province sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. In ultimo, dal punto di vista prettamente finanziario, le Province dispongono di un'autonomia di entrata e di spesa, godendo di risorse — derivanti anche dall'imposizione ed applicazione di tributi ed entrate propri — che devono essere idonee a finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite (art. 119 Cost.).

L'analisi delle disposizioni sopra menzionate palesa come le Province appaiano titolari di un fascio di funzioni amministrative proprie (su cui esercitano potestà regolamentare e per le quali godono di risorse finanziarie), la cui indefettibilità è sancita direttamente in Costituzione, pur nella necessità della concreta individuazione da parte della legge. In particolare, come si desume agevolmente dalla formulazione del citato art. 118, comma 2, Cost., alla Provincia spettano funzioni proprie, ossia ontologicamente connaturate all'autonomia costituzionale di tale ente, prima e a prescindere da quelle conferite dal legislatore statale ovvero regionale sulla base delle rispettive competenze.

Ciò, del resto, ha trovato una conferma espressa anche nell'ambito della giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte. In particolare, trovandosi a dover giudicare della legittimità di una normativa regionale in materia di ordinamento delle autonomie locali e, in particolare, delle Province, il giudice costituzionale ha chiaramente riconosciuto la «esistenza di un nucleo di funzioni intimamente connesso al riconoscimento del principio di autonomia degli enti locali sancito dall'art. 5 Cost.» (Corte cost., sent. n. 238 del 2007, ripresa dalla successiva sent. n. 286 del 2007).

Alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale sopra evidenziato, emerge allora nitidamente come la drastica riduzione delle funzioni provinciali e la loro limitazione alle sole attività di indirizzo e coordinamento nei confronti dei Comuni siano manifestamente incompatibili con le attribuzioni spettante alle Province, così come delineata dalla Costituzione. L'intervento normativo censurato, infatti, impinge illegittimamente nella sfera di autonomia provinciale, in palese violazione delle previsioni di cui agli artt. 117, 118 e 119 Cost. Anche sotto tale profilo, l'impugnato art. 23 appare palesemente incostituzionale.

Del resto, l'invocazione dell'art. 117, comma 2, lett. p, (ai sensi del quale spetta allo Stato l'individuazione di organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane) al fine di dare copertura alle norme qui impugnate determinerebbe una vera e propria eterogenesi dei fini della norma stessa, la cui *ratio* non può che essere rinvenuta nella garanzia dell'assetto autonomistico che la riforma del Titolo V della Costituzione ha reso vivo ed effettivo.

5.2. Sotto diverso profilo, l'articolo oggetto della presente questione di costituzionalità risulta illegittimo anche in relazione alla violazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni in ordine al conferimento delle funzioni amministrative, laddove impone a queste ultime la necessaria riallocazione delle funzioni che la vigente legislazione regionale conferisce oggi alle Province. Tale necessaria riallocazione appare tanto più arbitraria, ingiustificata e illegittima ove si pensi che gli effetti dell'art. 23 qui impugnato non determinano la soppressione assoluta delle province, le quali, ancorché depotenziate e defunzionalizzate, continuano comunque ad essere presenti nell'ordinamento, seppur con una configurazione profondamente alterata. E allora: se le province continuano ad essere esistenti, perché le Regioni non possono autonomamente decidere se attribuire ad esse funzioni regionali?

In tal senso, sia consentito ribadire nuovamente che è lo stesso art. 118 Cost. a riconoscere in capo alle Regioni il potere di conferire l'esercizio delle funzioni di propria competenza agli enti locali ritenuti più idonei ad esercitarle sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Del resto, ad escludere l'illegittimità dell'intervento normativo censurato non potrebbe certo invocarsi la competenza esclusiva statale ex art. 117, comma 2, lettera p), Cost., relativa a «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».



Codesta ecc.ma Corte ha, infatti, da tempo chiarito che il suddetto titolo competenziale deve intendersi rivolto al contesto oggettivo tassativamente interessato, che si sostanzia esclusivamente nella disciplina del sistema elettorale, della forma di governo e delle sole funzioni fondamentali di detti enti.

Peraltro, è opportuno osservare che, nell'interpretare il rapporto tra le rinnovate potestà legislative regionali risultanti dall'art. 117, come riformato dalla L.cost. n. 3/2001 e l'art. 118 Cost., il giudice costituzionale ha chiaramente affermato che «quale che debba ritenersi il rapporto fra le “funzioni fondamentali” degli enti locali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p, e le “funzioni proprie” di cui a detto articolo 118, secondo comma, sta di fatto che sarà sempre la legge statale o regionale. In relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni» (Corte cost., sent. n. 43 del 2004).

Pertanto, alla luce dei principi desumibili dalla richiamata giurisprudenza, non è revocabile in dubbio come la competenza della Regione in materia di disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative sussista ogni qualvolta le funzioni stesse interessino ambiti materiali di diretta pertinenza regionale (esclusiva o concorrente).

Orbene, con riferimento al caso di specie, è evidente come il comma 18 dell'articolo censurato, nel prevedere che entro il 31 dicembre 2012 il legislatore regionale, per quanto di propria spettanza, trasferisce ai Comuni le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, si traduce in un'illegittima invasione delle attribuzioni delle Regioni, nella misura in cui viene a limitare la loro autonomia in merito alla determinazione del livello territoriale di governo più idoneo all'esercizio di funzioni di loro competenza.

Tale invasione si rivela tanto più grave e manifesta se solo si considera che — come si vedrà meglio *infra* — la disposizione interessata prevede espressamente l'esercizio di un potere sostitutivo statale — per giunta di carattere legislativo — in caso di eventuale mancata riallocazione delle funzioni predette da parte della legge regionale.

Ad ulteriore riprova della manifesta illegittimità delle previsioni censurate, deve osservarsi come le stesse non si preoccupino minimamente di definire cosa debba intendersi per «funzioni di indirizzo e di coordinamento» delle attività comunali, senza che, pertanto, possano individuarsi con certezza le funzioni residue oggetto di riallocazione da parte di Stato e Regioni sulla base delle rispettive competenze.

Alla luce di quanto sopra osservato, non pare revocabile in dubbio il grave *vulnus* arrecato dalle disposizioni impugnate alla sfera di competenze regionali. Anche sotto tale profilo, pertanto, si impone la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 23.

6. — *Illegittimità dell'art. 23, commi da 14 a 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, per violazione dell'art. 120, comma 2, Cost. nella parte in cui introduce una fattispecie di potere sostitutivo in assenza dei presupposti costituzionalmente previsti, nonché per violazione del principio di leale collaborazione.*

L'art. 23, al suo comma 18, secondo capoverso, prevede che «in caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012, si provvede in via sostitutiva, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, con legge dello Stato». Si tratta quindi della previsione di una fattispecie di potere sostitutivo esercitato dal Governo nei confronti della Regione che, alla data indicata del 31 dicembre 2012, non abbia provveduto al richiesto trasferimento delle funzioni finora svolte dalle Province. Il comma descrive un intervento sostitutivo dello Stato nei confronti della Regione *a)* che dovrebbe attivarsi in mancanza della legge regionale di riallocazione ai Comuni delle funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, *b)* attuato con «legge dello Stato».

Orbene, tali previsioni contrastano con l'art. 120 comma 2 Cost., ponendosi al di fuori dei casi in esso previsti.

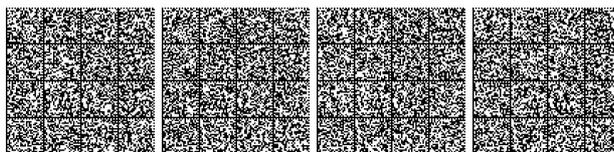
La norma costituzionale infatti («Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione») individua, quali ipotesi idonee a giustificare un intervento sostitutivo del Governo:

il mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria;

il pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica;

il caso in cui l'attività sostitutiva è richiesta dalla tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica, con una particolare ed espressa previsione del caso in cui l'intervento sia richiesto al fine di tutelare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.

La norma impugnata amplia il numero tassativo dei casi in cui la Costituzione autorizza il governo all'esercizio di attività sostitutiva nei confronti delle Regioni, estendendo illegittimamente la portata della disposizione costituzionale.



In primo luogo va precisato che la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte ha affermato, con riguardo alle clausole dell'unità giuridica e dell'unità economica, che «si tratta all'evidenza del richiamo ad interessi "naturalmente" facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'articolo 5 della Costituzione» (Corte cost., sent. n. 43 del 2004). Tuttavia, nella medesima pronuncia, tratteggiando i caratteri essenziali del potere sostitutivo previsto dall'art. 120 Cost., ha precisato che, se è vero che la norma tende ad assicurare «comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali (...) che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato», certamente gli interventi governativi da essa previsti hanno «carattere straordinario e aggiuntivo» come risulta, tra l'altro «dal fatto che esso allude a emergenze istituzionali di particolare gravità, che comportano rischi di compromissione relativi ad interessi essenziali della Repubblica» (Corte cost. n. 43 del 2004).

Orbene, alla stregua delle impugnate disposizioni, un tema dalle evidenti connotazioni costituzionali, che incide sull'architettura del sistema delle autonomie locali, viene disciplinato mediante decreto-legge e attuato ricorrendo alla «minaccia» dell'esercizio di un improprio potere sostitutivo.

Codesta ecc.ma Corte ha richiamato condizioni e limiti dell'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni (ritenendo peraltro gli stessi validi in senso generale, e quindi anche con riferimento a meccanismi sostitutivi previsti da legge regionale in caso di inadempimento dei comuni nell'esercizio di funzioni amministrative proprie), precisando, tra l'altro, che:

«le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi debbono essere previste e disciplinate dalla legge (cfr: sentenza n. 338 del 1989), che deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali.

In secondo luogo, la sostituzione può prevedersi esclusivamente per il compimento di atti o di attività "prive di discrezionalità dell'an (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*)" (sentenza n. 177 del 1988), la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo: e ciò affinché essa non contraddica l'attribuzione della funzione amministrativa all'ente locale sostituito» (Corte cost. n. 43 del 2004).

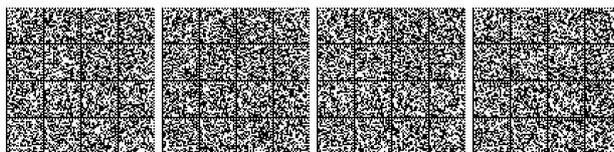
Ha inoltre ribadito l'inderogabile necessità che la legge appresti «congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione (cfr: ancora sentenza n. 177 del 1988), non a caso espressamente richiamato anche dall'articolo 120, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione a proposito del potere sostitutivo "straordinario" del Governo, ma operante più in generale nei rapporti fra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita. Dovrà dunque prevedersi un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento (cfr: sentenze n. 153 del 1986, n. 416 del 1995; ordinanza n. 53 del 2003)» (Corte cost. n. 43 del 2004).

Come si è visto, dunque, la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte in tema di esercizio del potere sostitutivo nei confronti delle Regioni e della connessa nomina di commissario ad acta da parte del Governo, ha sempre ribadito che la disciplina delle ipotesi di surrogazione statale nei confronti degli enti territoriali deve assicurare a questi ultimi idonee garanzie partecipative, in coerenza con il fondamentale principio di leale collaborazione che deve sempre informare i rapporti tra due distinti enti costituzionalmente autonomi (in tal senso, *ex multis*, Corte cost., sentt. n. 2 del 2010, n. 383 del 2005 e n. 240 del 2004).

Con riferimento alla disposizione oggetto del presente giudizio di costituzionalità, nessuna garanzia è stata prevista a tutela dell'autonomia regionale costituzionalmente prevista dal momento che, all'attivazione del potere sostitutivo, non viene garantito alcun coinvolgimento della Regione.

L'art. 23, comma 18, inoltre fa riferimento all'esercizio dei poteri sostitutivi, di cui all'art. 8 della legge n. 131 del 2003, ricorrendo a «legge dello Stato». La previsione determina una palese violazione delle norme costituzionali che presiedono al riparto costituzionale delle competenze legislative, prevedendo una legge che disciplina la materia di competenza regionale relativa alle funzioni degli enti locali.

A tal riguardo, si ricorda che, con la sentenza n. 361 del 2010, codesta ecc.ma Corte, nel diverso caso relativo ad un atto, approvato dal Presidente della Giunta regionale nella sua qualità di Commissario governativo ad acta, «denominato» legge regionale, ma privo dei necessari requisiti previsti dalla Costituzione per poter essere ritenuto atto legislativo, ha in primo luogo precisato che: «la disciplina contenuta nel secondo comma dell'art. 120 Cost. non può essere interpretata come implicitamente legittimante il conferimento di poteri di tipo legislativo ad un soggetto che sia stato nominato Commissario del Governo». Ha inoltre affermato, pur se in via dubitativa e senza esprimersi sulla legittimità di una tale ricostruzione, che una interpretazione dell'art. 120, comma 2, Cost. tesa a «legittimare il potere del Governo di adottare atti con forza di legge in sostituzione di leggi regionali ... tramite l'esercizio in via temporanea dei propri poteri di cui all'art. 77 Cost.» costituisce, in ogni caso, deroga eccezionale «al riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni» (Corte cost., n. 361 del 2010). Deve tuttavia aggiungersi



come, con ogni evidenza, la decretazione d'urgenza, sottesa all'esercizio di poteri normativi da parte del Governo, non sembra potersi contemperare con il principio di leale collaborazione, nell'esercizio dei poteri sostitutivi, imposto dall'art. 120 della Costituzione.

7. — *Illegittimità dell'art. 23, commi da 14 a 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, per violazione dell'art. 138 Cost., In relazione alla mancata osservanza della procedura di revisione della Costituzione richiesta dalla trasformazione delle Province*

Ad ulteriore rafforzamento della palese illegittimità costituzionale delle norme oggetto della presente impugnazione è doveroso richiamare anche la violazione dell'art. 138 Cost.

7.1. L'intervento legislativo in esame si pone in contrasto con uno dei tratti caratterizzanti la nostra Costituzione, ovvero la rigidità della stessa che, secondo l'insegnamento più autorevole e tradizionale, «si traduce nel divieto di modificare la Costituzione se non in date forme e procedure rigorose» (così già M. Ruini, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Milano 1953, 55).

Ciò significa che ogni eventuale modifica del dettato costituzionale va introdotta esclusivamente attraverso il ricorso a norme di pari forza, vale a dire costituzionale, e dunque alla relativa procedura per esse prevista dall'art. 138 Cost.

Ed invece le previsioni norme dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011 sono norme che, svuotando alcuni organi, il ruolo e le funzioni delle Province, comprimono al massimo (di fatto lo «elimano») un ente che i Costituenti riconobbero funzionale all'attuazione dei principi di autonomia e pluralismo della Repubblica (artt. 1, 5, 114), la cui dimensione costituzionale ha trovato conferma nel nuovo art. 114 Cost., così come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

La tutela degli enti territoriali ha trovato ampio spazio nella giurisprudenza di Codesta Corte: il principio ex art. 133, comma 2, della partecipazione delle comunità locali alle decisioni fondamentali che le riguardano è stato visto dalla Corte come garanzia a tutela dell'autonomia degli enti minori per evitare che altri enti (le Regioni) «possano addivenire a compromissioni dell'assetto preesistente senza tenere adeguato conto delle realtà locali e delle effettive esigenze delle popolazioni direttamente interessate» (Corte cost., sent. nn. 279 del 1994 e 453 del 1989).

Il nuovo Titolo V, attuando definitivamente i principi già fissati agli artt. 1, 2, 3 e 5 della Costituzione, ha consacrato un assetto costituzionale «pervaso da pluralismo istituzionale» (Corte cost., sent. n. 303 del 2003) dando vita ad un fitto reticolato di soggetti istituzionali, Comuni, Province (ma anche Città metropolitane), Regioni, Stato che interagiscono tra loro nel rispetto delle reciproche autonomie e raccogliendo la pluralità delle istanze disseminate nelle diverse realtà territoriali.

7.1.1. Se già pensare anche solo di «aggiustare» questo assetto essenziale del nostro ordinamento costituzionale attraverso un procedimento di revisione costituzionale va incontro a taluni limiti (si vedano gli insegnamenti della storica pronuncia n. 1146 del 1988), metterlo in pratica, con esiti di stravolgimento vero e proprio, affidandosi addirittura alla mera legge ordinaria, è del tutto incostituzionale.

Una risalente dottrina aveva evidenziato come una legge ordinaria che volesse modificare la Costituzione «non tanto sarebbe incostituzionale per il contrasto con un precetto della Costituzione relativo alle leggi ordinarie, quanto sarebbe inefficace perché la legge ordinaria non ha la forza sufficiente per privare di forza ed efficacia la Costituzione» (C. Esposito, *La Costituzione italiana*, 1954, 203).

Le norme *de qua*, al contrario, vorrebbero invece produrre, in maniera del tutto illegittima, proprio questo effetto.

Eppure codesta ecc.ma Corte ha chiaramente affermato — ribadendo ruoli e specifiche modalità — che il potere di revisione, proprio in ragione della funzione che assolve, è rimesso in prima istanza all'organo rappresentativo, ma sempre e solo nel rispetto della peculiare ed unica procedura ex art. 138. (Corte cost., sent. n. 496 del 2000).

7.2. Sulla specifica questione — dibattuta in dottrina — in ordine alla invocabilità dell'art. 138 Cost. quale parametro alla stregua del quale giudicare sulla legittimità costituzionale di una legge, questa difesa intende svolgere due ordini di considerazioni.

7.2.1. La prima: il dibattito richiamato si era sviluppato sulla circostanza per cui mai, nel corso di una storia ultracinquantennale, codesta ecc.ma Corte aveva pronunciato dichiarazioni di incostituzionalità di norme di legge in riferimento all'art. 138 Cost.

Eppure, recentissimamente, in riferimento alle note vicende dei c.d. «lodi» e quindi alle prerogative delle alte cariche dello Stato, qualcosa, e non poco, in tal senso è cambiato.



Nella sentenza n. 262 del 2009, affrontando il rilievo delle suddette prerogative rispetto ai principi fondamentali della Costituzione, si legge che «la complessiva architettura istituzionale, ispirata ai principi della divisione dei poteri e del loro equilibrio, esige che la disciplina delle prerogative contenuta nel testo della Costituzione debba essere intesa come uno specifico sistema normativo, frutto di un particolare bilanciamento e assetto di interessi costituzionali; sistema che non è consentito al legislatore ordinario alterare né in *peius* né in *melius*.» Da qui si ribadisce il principio secondo cui «il legislatore ordinario, in tema di prerogative (e cioè di immunità intese in senso ampio), può intervenire solo per attuare, sul piano procedimentale, il dettato costituzionale, essendogli preclusa ogni eventuale integrazione o estensione di tale dettato».

In questa occasione, per la prima volta, codesta ecc.ma Corte ha dichiarato l'illegittimità di una norma invocando una norma sostanziale (nello specifico l'art. 3 Cost.) «in combinato disposto con l'art. 138».

Nella successiva sentenza n. 23 del 2011, la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme sul c.d. «legittimo impedimento» non è stata più solo in riferimento al «combinato disposto degli artt. 3 e 138», ma agli «artt. 3 e 138»: in altri termini, quest'ultimo parametro è stato assunto in maniera distinta ed autonoma dal primo. Infatti, nella norma introdotta con legge ordinaria (la n. 51 del 2010) la Corte ha ravvisato elementi che «rappresentano tuttavia una alterazione, e non già una integrazione o applicazione, della disciplina dell'istituto generale di cui all'art. 420-ter cod. proc. pen. Si tratta, pertanto, di una disposizione derogatoria del regime processuale comune, che introduce una prerogativa in favore del titolare della carica, in di poteri e di competenze con gli artt. 3 e 138 Cost.».

La sent. n. 23 del 2011 potrebbe allora intendersi come sviluppo e rafforzamento di quanto detto nella sent. n. 262 del 2009 proprio per questa sorta di «promozione» dell'articolo 138 Cost. o, se si preferisce, di sua emancipazione ad un ruolo non più «minore», bensì a quello di parametro di legittimità costituzionale autonomo ed indipendente.

Sembra dunque essersi aperta la strada – grazie proprio al contributo di codesta ecc.ma Corte – percorrendo la quale si possa giungere a dichiarare l'incostituzionalità di un legge ordinaria anche per violazione diretta dell'art. 138 Cost.

7.2.2. Detto questo, la fattispecie odierna sembra essere diversa da quelle che hanno determinato le pronunce appena ricordate e, in un certo senso, la violazione qui eccepita, ancor più evidente. Per le norme impugnate, infatti, non può parlarsi di mere modifiche o integrazioni del dettato costituzionale, giacché il legislatore ordinario ha di fatto tolto dalla Costituzione quanto in essa previsto. L'intervento legislativo mira in modo evidente a depotenziare la Provincia, privandola sostanzialmente del ruolo e delle funzioni che trovano espressa copertura nel dettato costituzionale.

L'assetto istituzionale della Repubblica non può essere ridiscusso da una legge ordinaria, perché la sua architettura complessiva trova disciplina esclusivamente in norme di rango costituzionale — vale a dire quelle sin qui citate nei precedenti motivi di impugnazione: artt. 114, 117, 118, 119 — inaccessibili alle fonti primarie. Pertanto, un intervento normativo come quello in esame deve essere dichiarato incostituzionale anche per diretta violazione dell'art. 138 Cost.

P.Q.M.

Chiede che codesta ecc.ma Corte, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni con legge 22 dicembre 2011, n. 214, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici» per violazione degli articoli 3, 114, 117, 118, 119, 120, comma 2, 138 della Costituzione.

Roma, addì 4 febbraio 2012

Prof. Avv. CARAVITA DI TORITTO



n. 29

Ordinanza del 7 settembre 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania - sez. staccata di Salerno sul ricorso proposto dal Comune di Battipaglia contro Provincia di Salerno ed altri

Ambiente - Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania - Attribuzione, ai Presidenti delle Province della Regione Campania, dal 1° gennaio 2010 sino al 30 settembre 2010, in deroga agli artt. 42, 48 e 50 del T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al d.lgs. n. 267/2000, delle funzioni e dei compiti spettanti agli organi provinciali in materia di programmazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da organizzarsi prioritariamente per ambiti territoriali nel contesto provinciale e per distinti segmenti delle fasi del ciclo di gestione dei rifiuti - Violazione di norme internazionali - Lesione della sfera di competenza regionale - Lesione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed autonomia - Lesione della sfera di competenza statale in materia di ambiente - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Violazione dei principi di tutela della concorrenza e di libertà di stabilimento.

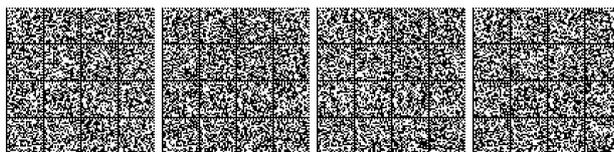
- Decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2010, n. 26, art. 11, comma 1.
- Costituzione, artt. 11, 114, commi primo e secondo, 117, commi primo e secondo, e 118, commi primo e secondo.

Ambiente - Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania - Previsione che le amministrazioni provinciali, anche per il tramite delle relative società partecipate, subentrano nei contratti in corso con soggetti privati che svolgano attività di raccolta, trasporto, trattamento, smaltimento e recupero di rifiuti - Previsione, in alternativa, della possibilità per le amministrazioni provinciali di affidare il servizio in via di somma urgenza, nonché di prorogare i contratti in cui sono subentrate per una sola volta e per un periodo non superiore ad un anno con un abbattimento del tre per cento del corrispettivo negoziale inizialmente previsto - Violazione di norme internazionali - Lesione della sfera di competenza regionale - Lesione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed autonomia - Lesione della sfera di competenza statale in materia di ambiente - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Violazione dei principi di tutela della concorrenza e di libertà di stabilimento.

- Decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2010, n. 26, art. 11, comma 2.
- Costituzione, artt. 11, 114, commi primo e secondo, 117, commi primo e secondo, e 118, commi primo e secondo.

Ambiente - Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania - Previsione che le amministrazioni provinciali anche per il tramite delle relative società partecipate subentrano nei contratti in corso con soggetti privati che svolgano attività di raccolta, trasporto, trattamento, smaltimento e recupero di rifiuti - Previsione che i costi dell'intero ciclo di gestione dei rifiuti di competenza delle amministrazioni territoriali, trovano integrale copertura economica nell'imposizione dei relativi oneri a carico dell'utenza - Previsione che, per fronteggiare i relativi oneri finanziari, le società provinciali di cui alla legge della Regione Campania n. 4 del 2007, agiscono sul territorio quali soggetti preposti all'accertamento ed alla riscossione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU) e della tariffa integrata ambientale (TIA) - Previsione, altresì, che dette Società attivano adeguate azioni di recupero degli importi evasi e che i comuni della Regione Campania trasmettano alle Province, per l'eventuale inoltro alle società provinciali nel termine di trenta giorni dall'entrata in vigore della normativa censurata: gli archivi afferenti alla TARSU ed alla TIA; i dati afferenti alla raccolta dei rifiuti nel territorio comunale; la banca dati aggiornata al 31 dicembre 2008 dell'anagrafe della popolazione con le informazioni sulla residenza e sulla composizione del nucleo familiare, comunicando periodicamente gli aggiornamenti dei dati relativi - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Lesione della sfera di competenza statale in materia di ambiente - Violazione dei principi di tutela della concorrenza e di libertà di stabilimento.

- Decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2010, n. 26, art. 11, comma 3.
- Costituzione, artt. 11, 114, commi primo e secondo, 117, commi primo e secondo, e 118, commi primo e secondo.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 955 del 2010, integrato da motivi aggiunti, proposto da: Comune di Battipaglia, rappresentato e difeso dagli avv. Giuseppe Lullo, Egidio Lamberti, con domicilio eletto in Salerno, via F.Conforti, n. 11 presso l'avv. Arciello;

Contro:

Provincia di Salerno, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Lorenzo Lentini, ed elettivamente domiciliato in Salerno, corso Garibaldi, n. 103;

Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente *pro tempore*,

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero della Difesa, Ministero dell'interno, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, in persona dei rispettivi ministri *pro tempore*,

tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Salerno, domiciliata per legge in Salerno, al corso Vittorio Emanuele, n. 58;

Regione Campania, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituitosi in giudizio;

Nei confronti di:

Società EcoAmbiente Salerno s.p.a. (di seguito: Ecoambiente), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giuseppe Abbamonte e Feliciano Fermentino, con i quali elettivamente domicilia in Salerno, corso Garibaldi n. 103;

Consorzio comuni Bacino Salerno 2, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituitosi in giudizio;

Soc. Ges.co. -Ambiente s.c.a.r.l, in persona del rappresentante legale *pro tempore*, non costituitosi in giudizio;

Per l'annullamento:

a) del provvedimento del Presidente della Provincia di Salerno prot. n. 409 del 30 marzo 2010, successivamente notificato, a firma anche dell'Assessore all'ambiente, avente ad oggetto «Ciclo integrato dei rifiuti - Indirizzi applicativi - Legge n. 26 del 26 febbraio 2010».

b) della deliberazione del Consiglio di Amministrazione della società provinciale Ecoambiente n. 3/2010, richiamata nel provvedimento di cui al punto precedente;

c) della nota del Presidente della Provincia di Salerno prot. n. 471 del 15 aprile 2010, a firma anche dell'Assessore all'ambiente, avente ad oggetto «Richiesta documentazione/chiarimenti - Nota 409 del 30 marzo 2010 «Ciclo integrato dei rifiuti - Indirizzi applicativi - Legge n. 26 del 26 febbraio 2010»;

d) della nota dell'Amministratore delegato della società provinciale Ecoambiente del 3 maggio 2010, avente ad oggetto «Ciclo integrato - Legge di conversione n. 26 del 26 febbraio 2010 - Note tecniche per la fatturazione»;

e) del provvedimento di costituzione della società provinciale Ecoambiente, atto non conosciuto, con espressa riserva di motivi aggiunti;

f) del provvedimento di affidamento diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti in Provincia di Salerno, e/o del servizio di accertamento e di riscossione della TARSU e della TIA, alla società provinciale Ecoambiente, atto non conosciuto, con riserva di motivi aggiunti;

g) di tutti gli atti presupposti, connessi, collegati e consequenziali;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, della Provincia di Salerno di Ecoambiente;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 21 aprile 2011 il dott. Gianmario Palliggiano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;



Premesso in fatto

1. Con ricorso notificato il 31 maggio 2010 e depositato l'11 giugno 2011, il Comune di Battipaglia ha impugnato il provvedimento prot. n. 409 del 30 marzo 2010, con il quale il Presidente della Provincia di Salerno ha emanato gli indirizzi applicativi di programmazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti ai sensi dell'art. 11, comma 1, legge 26 febbraio 2010, n. 26, nonché la deliberazione del Consiglio di Amministrazione della società provinciale Ecoambiente n. 3/2010 del 22 marzo 2010 con la quale è stata calcolata la tariffa, per l'anno 2010, per le attività di trattamento e smaltimento (o recupero) dei rifiuti urbani indifferenziati. I provvedimenti menzionati sono stati oggetto d'impugnazione anche con motivi aggiunti, notificati il 12 luglio 2010 e depositati il successivo 13.

2. Il Presidente della Provincia, nell'emanare gli indirizzi applicativi di programmazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti, ai sensi dell'art. 11 d.l. 30 dicembre 2009, n. 195, convertito con modificazioni nella legge 26 febbraio 2010, n. 26, da un lato, ha previsto l'immediato trasferimento, dai comuni alla provincia, delle funzioni relative al trattamento, smaltimento o recupero dei rifiuti indifferenziati e, dall'altro, ha comunicato agli enti locali ricadenti nel suo ambito gli «oneri economici» di tali attività, per l'anno 2010, derivanti dalle «elaborazioni della società provinciale Ecoambiente Salerno s.p.a.», come da deliberazione del proprio consiglio di Amministrazione n. 3 del 2010. Il Presidente della Provincia di Salerno, con il provvedimento impugnato prot. n. 409/2010, ha invitato i soggetti, a qualunque titolo incaricati della riscossione degli importi relativi alla TARSU/TIA a trasferire, entro 20 giorni dal loro incasso, tali importi in quanto spettanti alla Provincia di Salerno, su di un apposito conto corrente intestato alla società provinciale «Eco Ambiente Salerno s.p.a.».

4. Ad avviso del comune ricorrente, le determinazioni provinciali sono viziato sotto molteplici aspetti ed in particolare della legge regionale di settore, legge Regione Campania 28 marzo 2007, n. 4 che, suo avviso, introduce un differente e ben più complesso meccanismo organizzativo delle competenze in tale materia, in applicazione di principi costituzionali a garanzia delle prerogative degli Enti locali più vicini al territorio. Il comune ha dedotto, quindi, la violazione e la falsa applicazione della legge Regione Campania 28 marzo 2007, n. 4; del d.l. 30 dicembre 2009, n. 195, convertito con modificazioni nella legge 26 febbraio 2010, n. 26, con particolare riguardo all'art. 11; l'incompetenza e l'eccesso di potere per difetto assoluto dei presupposti, di istruttoria e di motivazione, perplessità, arbitrarietà, violazione degli artt. 97, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione.

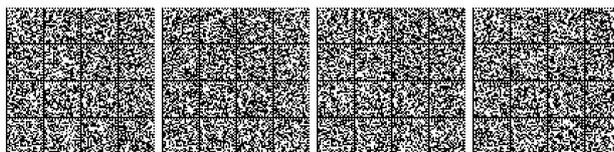
6. Con memoria, depositata il 16 giugno 2010, si è costituita in giudizio la Provincia di Salerno che ha chiesto il rigetto del ricorso per inammissibilità ovvero infondatezza. Sostiene in sintesi che gli atti impugnati derivano dalla disciplina speciale sui rifiuti, assunta dallo Stato, pendente ancora la dichiarazione dello stato di emergenza, come da art. 5 legge n. 225 del 1992, per il ripristino del regime ordinario. In particolare, l'O.P.C.M. n. 2812 del 22 settembre 2009, adottata in costanza dello stato di emergenza, cessato il 31 dicembre 2009, ha attribuito all'Assessore provinciale (art. 2) poteri straordinari per l'urgente costituzione della Società provinciale per l'eventuale individuazione di un partner privato, in deroga alle regole poste dal d.lgs. n. 163 del 2006, il codice dei contratti pubblici. Nel contempo, l'art. 11 del d.l. 30 dicembre 2009, n. 195 ha istituito la competenza del Presidente della Provincia per la fase transitoria fino al 30 dicembre 2010, per tutti gli atti di programmazione e gestione del ciclo integrato dei rifiuti, delineando uno speciale regime temporaneo, diretto a garantire il transito della fase emergenziale dei rifiuti (durata in Campania per ben 15 anni) e quella ordinaria, regolata dal d.lgs. n. 152 del 2006 e dalla legge regionale Campania n. 4 del 2007 (applicativa della normativa nazionale).

Ha quindi eccepito:

l'incompetenza del T.A.R. Campania, Salerno, trattandosi di controversia rientrante nella competenza funzionale per materia del T.A.R. Lazio, rilevabile d'ufficio, ai sensi dell'art. 3-bis d.l. n. 245/2005. Il provvedimento di costituzione della Società provinciale Eco Ambiente, infatti, è stato adottato dall'Assessore all'Ambiente della Provincia di Salerno, in piena vigenza dello stato di emergenza, ai sensi dell'art. 5 legge n. 225 del 1992, nell'esercizio dei poteri straordinari, delegati con O.P.C.M. n. 3812/2009, in deroga, tra l'altro, al d.lgs. n. 163 del 2006;

del ricorso per omessa impugnativa della menzionata O.P.C.M. n. 3812/2009, sulla quale si fonda lo speciale potere dell'assessore all'Ambiente presso la Provincia di Salerno, di costituzione della società provinciale nonché il decreto assessorile n. 109 del 30 dicembre 2009 di approvazione della costituzione della Società, dello Statuto sociale e di nomina degli organi societari; pertanto, il consolidamento degli effetti dell'O.P.C.M. n. 3812/2009 pubblicata, in uno all'attività provvedimentale dell'organo straordinario, precluderebbe il sindacato giurisdizionale sulla costituzione della Società;

l'inammissibilità del ricorso per omessa notifica all'Assessore all'Ambiente, Commissario straordinario ai sensi della richiamata O.P.C.M. n. 3812/2009 che, nelle qualità di organo straordinario, sarebbe parte necessaria del presente giudizio.



Nel merito ha contestato la fondatezza del ricorso.

7. Con memoria, depositata il 16 giugno 2010, si è costituita in giudizio la società Ecoambiente, che ha riproposto le medesime eccezioni in rito e in merito sostenute dalla Provincia di Salerno.

8. Le intime amministrazioni dello Stato si sono costituite per il tramite dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Salerno che non ha presentato scritti difensivi né depositato documentazione.

9. La Regione Campania e gli altri soggetti intimati non si sono costituiti. 10. All'udienza pubblica del 21 aprile 2011, dopo discussione tra le parti, la causa è stata trattenuta per la decisione.

Premesso in diritto

1. — Riassunti così i termini in fatto della questione il Collegio osserva quanto segue.

Oggetto del giudizio è il provvedimento assunto dal Presidente della Provincia di Salerno contenente gli indirizzi applicativi di programmazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti e la determinazione dei costi dello stesso.

2. — Vanno in primo luogo esaminate, per il loro carattere pregiudiziale, le eccezioni in rito sollevata sia dalla Provincia di Salerno sia dalla società Ecoambiente relativamente, nell'ordine a:

incompetenza del Tar Salerno a favore del Tar Lazio;

inammissibilità del ricorso per mancata impugnazione di atto presupposto;

La Provincia ed Ecoambiente sostengono che la presente controversia rientrerebbe nella competenza funzionale per materia del Tar Lazio. Affermano, più in particolare, che il provvedimento di costituzione della società provinciale «Eco Ambiente», datato 30 dicembre 2009, sarebbe stato adottato dall'Assessore all'Ambiente in piena vigenza dello stato di emergenza rifiuti e nell'esercizio dei poteri conferitigli dall'O.P.C.M. 22 settembre 2009, n. 3812.

Sicché, a questo punto, anche gli altri atti impugnati, che avrebbero «natura consequenziale e per connessione dell'atto principale, a cui sono funzionalmente collegati», sarebbero oggetto della stessa competenza funzionale del T.A.R. del Lazio.

La competenza si fonderebbe sull'art. 3, commi 2-bis e 2-ter, d.l. n. 245 del 2005, convertito in legge 27 gennaio 2006, n. 21, contenente misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania ed ulteriori disposizioni in materia di protezione civile. L'art. 3, comma 2-bis, precisa che in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, la competenza di primo grado a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate e dei consequenziali provvedimenti commissariali spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma. Il comma 2-ter aggiunge che le questioni di cui al comma 2-bis sono rilevate d'ufficio. Davanti al giudice amministrativo il giudizio è definito con sentenza succintamente motivata ai sensi dell'articolo 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e successive modificazioni, trovando applicazione i commi 2 e seguenti dell'articolo 23-bis della stessa legge.

L'eccezione è infondata posto che l'impugnativa non ha ad oggetto il provvedimento costitutivo della società provinciale ma l'atto di indirizzo e di programmazione del Presidente della Provincia del 30 marzo 2010 il quale è stato adottato allorché lo stato di emergenza per la gestione rifiuti in Campania era già cessato.

L'atto del Presidente della Provincia è stato assunto ai sensi dell'art. 11, comma 1, del d.l. n. 195 del 2009 il quale attribuisce ai Presidenti delle province della regione Campania, dal 1° gennaio 2010 sino al 30 settembre 2010, in deroga agli articoli 42, 48 e 50 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, le funzioni ed i compiti spettanti agli organi provinciali in materia di programmazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti, da organizzarsi prioritariamente per ambiti territoriali nel contesto provinciale e per distinti segmenti delle fasi del ciclo di gestione dei rifiuti.

Il legislatore, d'altronde, nell'epigrafe del decreto-legge non solo non richiama più l'art. 5 della legge n. 225 del 1992 —in tema di stato di emergenza e potere di ordinanza— né la necessità di assumere iniziative per il superamento dell'emergenza nel settore rifiuti in Regione Campania, ma dà espressamente atto della scadenza dell'emergenza stessa alla data del 31 dicembre 2009, con l'effetto di tracciare il quadro normativo per il rientro nel regime ordinario.

Non appare poi condivisibile la tesi sostenuta dalla Provincia secondo cui fatto principale, al quale sarebbero funzionalmente collegati, per derivazione, gli altri, sarebbe individuabile nel provvedimento costitutivo della società Ecoambiente, adottato in costanza del regime emergenziale. In realtà, la costituzione della società provinciale è un atto



neutro la cui impugnativa non risponde ad alcun interesse concreto ed attuale del comune ricorrente perché il collegamento funzionale con l'affidamento del servizio rientra negli aspetti meramente fattuali e non necessari.

Inoltre, l'O.P.C.M. n. 3812/2009, che ha attribuito agli Assessori provinciali all'Ambiente il potere in deroga di adottare tutti gli atti necessari alla costituzione delle società provinciali, ha cessato di avere efficacia alla richiamata data del 31 dicembre 2009, al pari delle altre ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri, le quali hanno regolamentato con atti amministrativi generali taluni aspetti operativi della situazione emergenziale dei rifiuti nella regione Campania. Ebbene, la sopravvenuta inefficacia dell'atto che, secondo la tesi delle parti resistenti, avrebbe giustificato il radicamento della controversia innanzi al TAR Lazio rende infondata l'eccezione di incompetenza di questo TAR.

Non sembra possa pervenirsi a diverse conclusioni, qualora si consideri il nuovo regime processuale introdotto dal d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, il codice del processo amministrativo, entrato in vigore in corso di causa. Infatti, le disposizioni di cui all'art. 3, commi 2-bis e 2-ter, d.l. n. 245 del 2005, convertito nella legge 27 gennaio 2006, n. 21 sono state abrogate dall'art. 4, comma 1, punto 34), dell'Allegato 4 al richiamato d.lgs. n. 104 del 2010, che le ha trasfuse nell'art. 135, comma 1, lett. e). Quest'ultimo, nel rinviare all'art. 133, comma 1, lett. p), attribuisce al TAR Lazio, sede di Roma, la competenza per le controversie aventi ad oggetto le ordinanze ed i provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e le controversie comunque attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti, seppure posta in essere con comportamenti della pubblica amministrazione riconducibili, anche mediamente, all'esercizio di un pubblico potere, quand'anche relative a diritti costituzionalmente tutelati. Sembra dunque che la nuova previsione non solo confermi la competenza funzionale del TAR Lazio per le ordinanze ed i provvedimenti commissariali in situazioni di emergenza ma, la estenda anche tutte le situazioni, anche ordinarie, nelle quali l'oggetto dell'attività amministrativa sia la gestione del ciclo dei rifiuti intesa nel suo complesso.

Questa norma tuttavia è inapplicabile al caso specifico perché, come dimostrato dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con ordinanza n. 1 del 2011; la nuova disciplina della competenza, ivi compresi i modi di rilevanza d'ufficio di cui all'art. 15 c.p.a., è applicabile solo ai processi instaurati sotto la sua vigenza, e cioè a decorrere dal 16 settembre 2010, data di entrata in vigore del d.lgs. n. 104 del 2010, dovendosi intendere «instaurati» i ricorsi per i quali a tale data sia intervenuta la prima notifica alle controparti con cui si realizza la «proposizione del ricorso» (cfr sentenza della Corte costituzionale 26 maggio 2005, n. 213).

Non condivisibile risulta anche l'eccezione in rito di inammissibilità del ricorso per omessa impugnativa dell'O.P.C.M. n. 3812/2009 che ha fondato lo speciale potere dell'Assessore provinciale all'ambiente di provvedere alla costituzione della società provinciale. Il comune di Salerno non ha infatti contestato l'atto di costituzione della società provinciale bensì solo le determinazioni assunte dal Presidente della Provincia nella determinazione degli indirizzi applicativi di programmazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti. Ciò elide la necessità di impugnare anche la predetta ordinanza per le stesse ragioni sopra esposte in relazione all'eccezione di incompetenza.

Ne consegue l'infondatezza anche dell'altra eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa notifica all'Assessore all'ambiente il quale non assume il ruolo di parte necessaria del giudizio; in ogni caso, quand'anche vi fosse stato un difetto nella completa instaurazione del contraddittorio, l'omessa notifica all'Assessorato avrebbe comportato l'ordine di integrazione della parte pretermessa, non l'inammissibilità del ricorso, posto che l'Assessore è organo della Provincia, ente che ha ricevuto ritualmente la notifica del ricorso.

3. — Sgombrato quindi il campo dalle questioni di rito che, ove fondate non avrebbero consentito l'esame del merito, il Collegio considera decisivo ai fini della soluzione della controversia le norme contenute all'art. 11, commi 1, 2 e 3, d.l. n. 195 del 2009, convertito con modificazioni nella legge n. 26 del 2010. Tuttavia, ad avviso del Collegio, nelle richiamate norme sono ravvisabili elementi tali da suscitare il sospetto di una illegittimità costituzionale della stesse con riferimento agli artt. 3, 11, 114, 117 e 118 della Costituzione, per le ragioni che di seguito si esporranno.

4. — Appare opportuna in via preliminare una ricostruzione del quadro normativo nazionale e regionale di riferimento.

4.1. — Con riguardo alla normativa statale, in linea generale la materia della gestione dei rifiuti è disciplinata dalla parte IV del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, radicalmente modificato per questo aspetto dal d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205.

In sintesi il legislatore ha fissato le competenze dello Stato (art. 195) delle Regioni (art. 196), delle Province (art. 197) e dei Comuni (art. 198).

L'art. 199 demanda alle Regioni l'approvazione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti i quali prevedono la delimitazione di ogni singolo ambiti territoriale ottimale sul territorio regionale, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195, comma 1, lettera m);



L'art. 200, comma 1, prevede che la gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali, (cd. ATO), delimitati dal piano regionale di cui all'articolo 199, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195, comma 1, lettere *m*), *n*) ed *o*), e secondo i seguenti criteri:

- a) superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti;
- b) conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative;
- c) adeguata valutazione del sistema stradale e ferroviario di comunicazione al fine di ottimizzare i trasporti all'interno dell'ATO medesima;
- d) valorizzazione di esigenze comuni e affinità nella produzione e gestione dei rifiuti;
- e) ricognizione di impianti di gestione di rifiuti già realizzati e funzionanti;
- f) considerazione delle precedenti delimitazioni affinché i nuovi ATO si discostino dai precedenti solo sulla base di motivate esigenze di efficacia, efficienza ed economicità.

Ai sensi del comma 7, le Regioni possono adottare modelli alternativi o in deroga al modello ATO laddove predispongano un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente, con particolare riferimento ai criteri generali e alle linee guida riservati, in materia, allo Stato ai sensi dell'articolo 195.

Può quindi osservarsi come l'organizzazione della gestione dei rifiuti sia affidata all'ente regionale in conformità alle regole costituzionali di distribuzione delle competenze, tramite lo strumento della pianificazione individuato dalla legge.

L'art. 201, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006 stabilisce che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, allo scopo di un'efficiente espletamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, disciplinano le forme ed i modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale, prevedendo che gli stessi costituiscano le Autorità d'ambito di cui al comma 2, alle quali è demandata, nel rispetto del principio di coordinamento competenze delle altre amministrazioni pubbliche l'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti.

4.2. — La disciplina statale ha trovato attuazione, relativamente alla Regione Campania con la Legge regionale Campania 28 marzo 2007, n. 4, modificata ed integrata dalla successiva Legge regionale Campania 14 aprile 2008, n. 4 che ha doppiato l'ordine di riparto delle competenze in materia tra Regione, Province e Comuni, come stabilito dalla normativa statale, ed ha confermato negli ATO il modello organizzativo ordinario di riferimento.

5. — Sennonché, la cronica e decennale situazione di emergenza, dichiarata nel 1994 ai sensi dell'art. 5 legge n. 225 del 1992, ed in seguito di volta in volta prorogata, non ha tuttavia consentito l'immediata applicazione e della normativa nazionale e di quella regionale, aventi carattere ordinario.

Nel periodo di tempo segnato dall'emergenza sono stati al contrario adottati una serie di provvedimenti commissariali volti a fronteggiare lo stato straordinario, spesso con carattere di urgenza. È accaduto dunque che tramite atti commissariali sono stati adottati, confermati e revisionati ripetutamente Piani regionali che hanno scompaginato il modello disegnato dalla disciplina normativa ordinaria. Essi infatti hanno riorganizzato le competenze fra i vari enti territoriali interessati nella gestione del ciclo dei rifiuti, hanno disciplinato gli Enti di gestione e di coordinamento degli ATO (coincidenti in pratica con le Province, salvo per i suoi aspetti peculiari la Provincia di Napoli), hanno individuato i soggetti e gli strumenti di cooperazione fra Comuni cui affidare l'esercizio, in forma associata, delle funzioni amministrative in materia di rifiuti.

Agli atti commissariali si sovrapponeva, a volte dando origine ad un'estrema confusione di regole e ruoli, una legislazione *extra-ordinem* volta a disciplinare la fase emergenziale.

L'art. 1, del d.l. n. 245 del 2005, convertito nella legge n. 21 del 2006, ha stabilito la comma 1 che, allo scopo di assicurare la regolarità del servizio di smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, a decorrere dal quindicesimo giorno dalla data di entrata in vigore del decreto medesimo, i contratti stipulati dal Commissario delegato per l'emergenza rifiuti nella regione Campania con le affidatarie del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, in regime di esclusiva nella regione, sarebbero stati risolti, fatti salvi gli eventuali diritti derivanti dai rapporti contrattuali in corso.

Il comma 2 attribuiva al Commissario delegato il compito di procedere, con somma urgenza, ad individuare i nuovi affidatari del servizio sulla base di procedure accelerate di evidenza comunitaria e di definire con il Presidente della regione Campania, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, gli adeguamenti dell'allora vigente piano regionale di smaltimento dei rifiuti, anche per incrementare i livelli della raccolta differenziata ed individuare soluzioni compatibili con le esigenze ambientali per i rifiuti trattati accumulati nei siti di stoccaggio provvisorio.

Da ultimo, l'art. 19 del d.l. 23 maggio 2008, n. 90, convertito con modificazioni nella legge 14 luglio 2008, n. 123, ha inteso rappresentare la svolta perché ha dichiarato, alla data del 31 dicembre 2009, la cessazione dello stato di emer-



genza dei rifiuti e il riavvio del processo di normalizzazione della gestione sulla base della vigente disciplina di settore governata dall'illustrato d.lgs. n. 152 del 2006 e dalla legislazione regionale.

6. — Orbene, nelle more del periodo commissariale di gestione dell'emergenza rifiuti la regione Campania ha approvato la nuova legge regionale n. 4 del 2007 «in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati». Tale legge ha posto un accento particolare alla funzione del Piano Regionale di gestione del ciclo integrato dei rifiuti nella definizione complessiva dell'organizzazione, nella delimitazione degli ATO, nell'individuazione delle competenze. Ciò in applicazione ed integrazione della normativa statale (artt. 199 e 200 menzionato d.lgs. n. 152 del 2006). In particolare, l'art. 13, ai fini dell'elaborazione del Piano, ha chiesto la partecipazione degli Enti locali.

La legge regionale n. 4 del 2007 è stata sottoposta a sostanziali modifiche ad opera della Legge regionale n. 2 del 21 gennaio 2010. In particolare, l'art. 1, comma 68, ha inserito all'art. 10 della legge n. 4 del 2007, il comma 1-*bis* il quale dispone che «Il Piano regionale di gestione dei rifiuti (PRGR) riconosce, ricorrendone le condizioni di adeguatezza, ai comuni, singoli o associati, la possibilità di provvedere all'adempimento di funzioni connesse al servizio di gestione integrata dei rifiuti nei territori di rispettiva competenza. Il predetto modello gestionale, che deve conformarsi alle finalità strategiche degli strumenti di pianificazione regionale e provinciale, rappresenta l'attuazione, nell'ordinamento regionale, dei principi costituzionali di sussidiarietà e decentramento nonché di quanto disposto dall'art. 200, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Importante rimarcare che la disposizione citata afferma inoltre che, ove il modello gestionale in discorso comporti l'utilizzazione di dotazioni impiantistiche di interesse sovracomunale la relativa disciplina è dettata da accordi di collaborazione sottoscritti tra gli enti interessati.

In sintesi, la legge n. 2 del 2010 ha rafforzato il ruolo propedeutico del Piano regionale di gestione dei rifiuti, in diretta attuazione del d.lgs. n. 152 del 2006, ed ha contemplato la possibilità di adottare modelli alternativi rispetto agli ATO anche allo scopo di valorizzare il ruolo dei comuni nella gestione del servizio.

Coerentemente, la legge regionale n. 2 del 2010 ha ritoccato, con l'art. 1, comma 69, anche l'art. 32-*bis* della l.reg. n. 4 del 2007 norma transitoria inserita dall'art. 1 della l.r. n. 4 del 14 aprile 2008 sul trasferimento dei servizi al nuovo gestore. Con la modifica ha disposto che i consorzi obbligatori, per lo smaltimento dei rifiuti cessano di svolgere le proprie funzioni, trasferite alle province, le quali subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi, dal momento dell'avvenuto trasferimento dei servizi al nuovo soggetto gestore. È chiaro quindi che, col rientro nel regime ordinario, il procedimento previsto dalla normativa regionale richiede la previa adozione del Piano regionale per la Gestione dei rifiuti e la scelta di un preciso modello organizzativo.

L'individuazione di tale modello è propedeutica al trasferimento ai soggetti attuatori del Piano delle relative funzioni.

La normativa regionale mostra quindi nel suo impianto una sua sostanziale coerenza, riscontrandosi in essa il rispetto delle competenze legislative della Regione e dei principi costituzionali che garantiscono l'autonomia degli Enti locali.

7. — Alla legislazione regionale del periodo successivo all'emergenza, si è tuttavia sovrapposta la legislazione nazionale con il d.l. 30 dicembre 2009, n. 195, convertito con modificazioni nella legge 26 febbraio 2010, n. 26. L'art. 11 ha introdotto, esclusivamente per la Regione Campania, diverse misure di carattere speciale disponendo:

al comma 1, che ai Presidenti delle Province della Regione Campania, per il periodo dal 1° gennaio 2010 al 30 settembre 2010, sono attribuite in deroga agli articoli 42, 48 e 50 d.lgs. n. 267/2000 «le funzioni e i compiti spettanti agli organi provinciali in materia di programmazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da organizzarsi prioritariamente per ambiti territoriali nel contesto provinciale e per distinti segmenti delle fasi del ciclo di gestione dei rifiuti»;

al comma 2 che sulla base delle previsioni di cui alla legge della regione Campania 28 marzo 2007, n. 4, e successive modificazioni, e tenuto conto delle indicazioni di carattere generale di cui alla determinazione del Sottosegretario di Stato, adottata in data 20 ottobre 2009, inerente il ciclo di gestione integrata dei rifiuti, per evitare soluzioni di continuità rispetto agli atti compiuti nella fase emergenziale, «le amministrazioni provinciali, anche per il tramite delle relative società da intendere costituite, in via d'urgenza, nelle forme di assoluti ed integrali partecipazione e controllo da parte delle amministrazioni provinciali, prescindendo da comunicazioni o da altre formalità ed adempimenti procedurali, che, in fase di prima attuazione, possono essere amministrare anche da personale appartenente alle pubbliche amministrazioni, subentrano, fatto salvo quanto previsto dal comma 2-*ter*, nei contratti in corso con soggetti privati che attualmente svolgono in tutto o in parte le attività di raccolta, di trasporto, di trattamento, di smaltimento ovvero di recupero dei rifiuti. In alternativa, possono affidare il servizio in via di somma urgenza, nonché prorogare i contratti



in cui sono subentrate per una sola volta e per un periodo non superiore ad un anno con abbattimento del 3 per cento del corrispettivo negoziale inizialmente previsto»;

al comma 2-ter che «In fase transitoria, fino e non oltre il 31 dicembre 2011, le sole attività di raccolta, di spazzamento e di trasporto dei rifiuti e di smaltimento o recupero inerenti alla raccolta differenziata continuano essere gestite secondo le attuali modalità e forme procedurali dai comuni»;

al comma 3 che i costi dell'intero ciclo di gestione dei rifiuti, compresi quelli derivanti dall'attuazione dell'articolo 13, comma 1, trovano integrale copertura economica nell'imposizione dei relativi oneri a carico dell'utenza; inoltre, fermo quanto previsto dai commi 5-bis, 5-ter e 5-quater, per fronteggiare i relativi oneri finanziari, le Società provinciali di cui alla legge della regione Campania 28 marzo 2007, n. 4 agiscono sul territorio anche quali soggetti preposti all'accertamento e alla riscossione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU) e della tariffa integrata ambientale (TIA);

al comma 5-bis che «Per gli anni 2010 e 2011, nella regione Campania, in fase di prima attuazione ed in via provvisoria e sperimentale, la TARSU e la TIA sono calcolate dai comuni sulla base di due distinti costi: uno elaborato dalle province, anche per il tramite delle società provinciali, che forniscono ai singoli comuni ricadenti nel proprio ambito territoriale le indicazioni degli oneri relativi alle attività di propria competenza afferenti al trattamento, allo smaltimento ovvero al recupero dei rifiuti, ed uno elaborato dai comuni, indicante gli oneri relativi alle attività di propria competenza di cui al comma 2-ter. I comuni determinano, sulla base degli oneri sopra distinti, gli importi dovuti dai contribuenti a copertura integrale dei costi derivanti dal complessivo ciclo di gestione dei rifiuti. Per la corretta esecuzione delle previsioni recate dal presente comma, le amministrazioni comunali provvedono ad emettere, nel termine perentorio del 30 settembre 2011, apposito elenco, comprensivo di entrambe le causali degli importi dovuti alle amministrazioni comunali e provinciali per gli anni 2010 e 2011».

8. — La provincia di Salerno, con il provvedimento impugnato, adottato espressamente in applicazione dell'art. 11 d.l. n. 195/2009 ha ribaltato il sistema congegnato dal combinato della d.lgs. n. 152 del 2006 e dalla legislazione regionale Campania n. 4 del 2007, sistema che appare non privo di coerenza.

9. — Il Collegio ritiene che le disposizioni contenute nel menzionato art. 11, commi 1, 2, 3 d.l. n. 195/2009 presenti profili di non conformità ai principi costituzionali, con particolare riguardo agli artt. 11, 114, comma 2, 117, commi 1, 2 e 3, e 118, commi 1 e 2, della Costituzione.

10. — L'art. 11, commi 1 e 2 appare illegittimo con riguardo all'art. 117, commi 1, 2, e 3.

Come sopra illustrato, il settore dei rifiuti conosce una sovrapposizione del regime relativo alle competenze di Stato e regioni.

Lo Stato può intervenire nel settore con riguardo alla parte di sua competenza legislativa esclusiva, ossia come depositario della «tutela dell'ambiente», come chiarito dalla Corte costituzionale con le n. 10 e 314 del 2009, n. 62 del 2008; in tale materia è consentito allo Stato, emanare regolamenti, per esigenza di uniformità (sentenze Corte costituzionale n. 233 del 2009 e n. 411 del 2007).

La Corte ha precisato che la competenza in tema di tutela dell'ambiente, in cui rientra la disciplina dei rifiuti, appartiene in via esclusiva allo Stato, ciò non consente alle Regioni di intraprendere iniziative volte a regolamentare nel proprio ambito territoriale la materia pur in assenza della relativa disciplina statale (in questo senso, Corte costituzionale sentenze, n. 127 del 2010 e n. 3414 del 2009). Tuttavia, sempre la Corte, nel chiarire che le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, debbono rispettare la normativa statale in tema di tutela dell'ambiente, ha puntualizzato che le Regioni medesime possono stabilire, per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali), livelli di tutela più elevati (sentenze numeri 61, 30 e 12 del 2009; 105, 104 e 62 del 2008). Ciò certamente finisce con l'incidere sul bene materiale ambiente, di prerogativa dello Stato, ma all'esclusivo fine di una garantire una più adeguata salvaguardia degli oggetti già riconducibili alle competenze delle Regioni stesse. Trattasi, quindi, di un potere insito nelle stesse attribuzioni di queste ultime per consentire la massima loro esplicazione realizzazione.

In ogni caso, il legislatore regionale può disporre dell'esercizio delle funzioni pianificatorie, previa adozione degli indirizzi di carattere generale che la legge statale ritenga essenziali.

Con la sentenza n. 249 del 2008, la Corte ha evidenziato che la disciplina della gestione dei rifiuti si colloca nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera s), Cost. anche se interferisce con altri interessi e competenze; deve dunque essere riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelle propriamente ambientali. Di conseguenza, ogni volta che sia necessario verificare la legittimità costituzionale di norme statali che abbiano disciplinato il fenomeno della gestione dei rifiuti,



è necessario valutare se l'incidenza della normativa sulle materie regionali immediatamente contigue sia tale da compromettere, oltre il limite della adeguatezza, il riparto costituzionale di cui al titolo V della parte II della Costituzione, rispetto alla citata finalità di fissazione dei livelli di tutela uniformi.

In altri termini compito dello Stato è di individuare gli standard minimi uniformi, quello delle regioni di attuarli nel rispetto del principio di sussidiarietà verticale e di autonomia degli enti locali.

Non è quindi consentito allo Stato comprimere la sfera di attribuzione regionale quando ciò non trovi giustificazione in particolari esigenze.

Nel caso di specie, le disposizioni statali contestate individuano direttamente le amministrazioni territoriali competenti per la gestione del servizio; impongono i tempi di trasferimento delle funzioni ed un modello organizzativo precostituito; incidono anche sugli assetti contrattuali in corso stipulati dagli enti locali interferendo pesantemente sulle competenze dei comuni, disciplinano anche l'aspetto finanziario organizzativo di riscossione dei corrispettivi.

Tuttavia, ad avviso del Collegio, l'art. 11 d.l. n. 195/2009 non risponde ad alcun criterio di adeguatezza in relazione a quelle esigenze «unitarie» come sopra illustrate.

Le norme in questione si pongono in contraddizione con la disciplina generale posta dal d.lgs. n. 152 del 2006, con la significativa circostanza di tracciare una normativa derogatoria, non più giustificabile dalle esigenze straordinarie, avuto riguardo al dato incontrovertibile fissato dal d.l. n. 90 del 2008; e confermato in sede di conversione dalla legge n. 123 del 2008, che ha posto come termine finale dello stato di emergenza per la Regione Campania, la data del 31 dicembre 2009.

10. — L'art. 11 d.l. n. 195 del 2009 sembra porsi in contrasto anche con l'art. 118, comma 1 e 2, della Costituzione.

Secondo l'impianto costituzionale tracciato dall'art. 118, le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, Sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed autonomia (art. 114 Cost.).

La norma costituzionale inserisce un meccanismo dinamico che rende meno rigida la distribuzione delle competenze legislative; i principi di sussidiarietà e di adeguatezza possono convivere 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.» (Corte cost., sentenza 1° ottobre 2003, n. 303). Nel caso di specie la disposizione statale non sembra reggere alla valutazione di ragionevolezza poiché non è proporzionata all'obiettivo di governare il passaggio tra la fase di emergenza e quella ordinaria. Inoltre la stessa presenta il limite di non essere stata introdotta, secondo il principio di leale collaborazione, con l'accordo della Regione interessata.

11. — Sembra porsi inoltre un ulteriore profilo di violazione degli artt. 114 e 118 Costituzione laddove la norma costituzionale prevede che le funzioni amministrative siano attribuite ai comuni salvo che, per assicurare l'esercizio unitario, nel qual caso sono conferite a province, città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

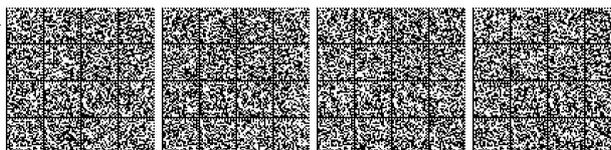
Versandosi in materia di ambito regionale la valutazione sulle esigenze superiori volte ad assicurare l'esercizio unitario non possono che essere compiute dalla Regione, il soggetto istituzionale in grado di valutare, insieme agli altri enti locali del territorio, il livello di governo più adeguato alle funzioni amministrative che devono essere esercitate.

Peraltro, che le scelte strategico organizzative siano di competenza della Regione si ricava anche dal complessivo intervento, nella materia, del legislatore regionale, non contestato dallo Stato, il quale ha proposto, per altri aspetti, impugnativa della legge regionale Campania n. 4 del 2007, ma non ha mai eccepito il profilo dell'incompetenza della regione a legiferare in materia (*cf.* Corte cost. sentenza 314 del 2008).

Il legislatore regionale può prevedere un'articolazione elastica del modello organizzativo in base alle peculiari situazioni di fatto presenti nel territorio e nelle diverse province, anche con la previsione di soluzioni alternative, sempre in cooperazione con i soggetti istituzionali.

Le norme statali in questione sembrano introdurre un'indebita ingerenza del legislatore statale nella disciplina di settore già regolamentata dalla Regione Campania, con lesione della sfera di autonomia dei Comuni, tanto più che, relativamente all'ambito soggettivo di applicazione, detta una disciplina derogatoria esclusivamente diretta a questa regione, a dispetto della circostanza che lo stesso legislatore statale abbia decretato la conclusione della fase d'emergenza.

Come sopra, più ampiamente illustrato, la normativa statale ordinaria e la normativa regionale confermano la necessità di operare gli interventi organizzativi ed operativi di settore nel rispetto dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, ai sensi dell'art. 118 Cost. Le stesse infatti affidano al Piano regionale di gestione del ciclo integrato dei rifiuti i criteri e le modalità di programmazione e della gestione, nonché l'individuazione e la delimitazione degli Ambiti



Territoriali Ottimali. Appare invece evidente che l'applicazione della normativa statale in discussione finisca con il precludere, anche per il futuro, una qualsiasi possibilità di progettare ed attuare un modello alternativo di gestione del servizio, in adesione al principio di rispetto delle autonomie locali, come invece espressamente riconosciuto dalla Legge reg. n. 4 del 2007.

12. — Le norme statali in discussione pongono inoltre un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale, con riferimento agli artt. 11 Cost. e, per altro aspetto, all'art. 117 Cost.

La circostanza che la Provincia debba affidare il servizio di gestione integrata dei rifiuti ad un determinato soggetto economico, ovvero prorogare i contratti in corso o affidare l'appalto con procedura di massima urgenza senza ricorrere ai procedimenti pubblici di gara, pur in assenza dei presupposti comunitari, nonché ancora imporre ai Comuni di avvalersi dei Consorzi di bacino già in liquidazione sembra porsi in palese contrasto con le regole comunitarie della concorrenza e della libertà di stabilimento e d'impresa, Ciò è tanto più evidente ove si confronti questo regime con la legislazione ordinaria vigente sull'intero territorio nazionale; in particolare, l'art. 202 del d.lgs. n. 152 del 2006 attribuisce all'Autorità d'ambito il compito di aggiudicare il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, secondo la normativa applicabile in tema di affidamento dei servizi pubblici locali ed in conformità ai criteri di cui all'art. 113, comma 7 d.lgs. n. 267 del 2000. Sfuggono, in questo senso, le intime ragioni che possano giustificare un regime legislativo speciale, applicabile per la sola Regione Campania, rispetto al restante territorio nazionale, con violazione della stringente normativa comunitaria di settore (direttive 2004/17/Ce e 2004/18/Ce) alla quale lo Stato italiano ha da tempo dato attuazione con il d.lgs. n. 163 del 2006, il codice dei contratti pubblici. Una deroga al regime legislativo ordinario, non giustificata da ragioni specifiche si pone quindi in contrasto con l'art. 11 della Costituzione, facendo venire meno l'impegno dello Stato a conformarsi alle regole dettate dall'ordinamento comunitario al quale aderisce.

13. — Infine, profili di incompatibilità con l'art. 118, commi 1 e 2, della Costituzione presenta la disposizione contenuta all'art. 11, comma 3, d.l. n. 195 del 2009 nel punto in cui affida alle società provinciali il compito di agire sul territorio anche quali soggetti preposti all'accertamento ed alla riscossione della tassa per lo smaltimento di rifiuti solidi urbani (TARSU) e della tariffa integrata ambientale (TIA).

A tale fine, dispone la norma in argomento, i comuni della regione Campania trasmettono alle province, per l'eventuale successivo inoltrare alle società nel termine perentorio di trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto:

a) gli archivi afferenti alla TARSU ed alla TIA;

b) i dati afferenti alla raccolta dei rifiuti nell'ambito territoriale di competenza;

c) la banca dati aggiornata al 31 dicembre 2008 dell'Anagrafe della popolazione, riportante, in particolare, le informazioni sulla residenza e sulla composizione del nucleo familiare degli iscritti.

Di tale banca dati sono periodicamente comunicati gli aggiornamenti a cura dei medesimi comuni.

Il Collegio evidenzia come, simile previsione estrometta completamente il comune dalla cura di uno degli interessi primari della collettività locale, vale a dire la tutela dell'igiene e del decoro della città, la quale si attua anche tramite la potestà di procedere direttamente alle attività di accertamento e riscossione della TARSU/TIA. Ove si consideri, peraltro, che questa potestà è già attribuita ai comuni, in via ordinaria dalla legge n. 507 del 1993 e dal d.lgs. n. 152 del 2006, emerge ancora una volta, rispetto al regime legislativo ordinario, la restrizione ingiustificata, e per certi aspetti arbitraria, dei principi di sussidiarietà e differenziazione sanciti dall'art. 118 Cost.

14. — Tutto quanto premesso:

alla luce dei riassunti rilievi, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1, 2, 3 d.l. 30 dicembre 2009, n. 195 convertito con modificazioni nella legge 26 marzo 2010 si appalesa *prima facie*:

a) rilevante, in quanto la disposizione costituisce unico ed immediato paradigma normativo di riferimento che comporta alla cui dichiarazione di illegittimità costituzionale può seguire una pronuncia nel merito soddisfattiva delle pretese di parte ricorrente;

b) non manifestamente infondata, alla luce delle esposte considerazioni critiche;

Pertanto, in applicazione dell'art. 23 della legge costituzionale n. 87 del 1953 e, riservata, ogni altra decisione all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, alla quale va rimessa la soluzione dell'incidente di costituzionalità.



P.Q.M.

a) dichiara rilevanti per la decisione dell'impugnativa proposta con il ricorso n. 955/2010 e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1, 2 e 3 d.l. 30 dicembre 2009, n. 195, convertito con modificazioni dalla legge 26 gennaio 2010, n. 26, nei termini e per le ragioni esposti in motivazione, per contrasto con gli articoli 11, 114, comma 2, 117, commi 1, 2 e 3, e 118, commi 1 e 2, della Costituzione;

b) sospende il giudizio in corso;

c) ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa ed al Presidente del consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati;

d) dispone la immediata trasmissione degli atti, a cura della stessa Segreteria, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Salerno nelle camere di consiglio dei giorni 21 aprile e 23 giugno 2011.

Il Presidente: ONORATO

L'estensore: PALLIGGIANO

12C0064

N. 30

Ordinanza del 7 settembre 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania - sez. staccata di Salerno

sul ricorso proposto dal Comune di Salerno contro Provincia di Salerno ed altri

Ambiente - Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania - Attribuzione, ai Presidenti delle Province della Regione Campania, dal 1° gennaio 2010 sino al 30 settembre 2010, in deroga agli artt. 42, 48 e 50 del T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al d.lgs. n. 267/2000, delle funzioni e dei compiti spettanti agli organi provinciali in materia di programmazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da organizzarsi prioritariamente per ambiti territoriali nel contesto provinciale e per distinti segmenti delle fasi del ciclo di gestione dei rifiuti - Violazione di norme internazionali - Lesione della sfera di competenza regionale - Lesione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed autonomia - Lesione della sfera di competenza statale in materia di ambiente - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Violazione dei principi di tutela della concorrenza e di libertà di stabilimento.

– Decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2010, n. 26, art. 11, comma 1.

– Costituzione, artt. 11, 114, commi primo e secondo, 117, commi primo e secondo, e 118, commi primo e secondo.

Ambiente - Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania - Previsione che le amministrazioni provinciali, anche per il tramite delle relative società partecipate, subentrano nei contratti in corso con soggetti privati che svolgano attività di raccolta, trasporto, trattamento, smaltimento e recupero di rifiuti - Previsione, in alternativa, della possibilità per le amministrazioni provinciali di affidare il servizio in via di somma urgenza, nonché di prorogare i contratti in cui sono subentrate per una sola volta e per un periodo non superiore ad un anno con un abbattimento del tre per cento del corrispettivo negoziale inizialmente previsto - Violazione di norme internazionali - Lesione della sfera di competenza regionale - Lesione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed autonomia - Lesione della sfera di competenza statale in materia di ambiente - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Violazione dei principi di tutela della concorrenza e di libertà di stabilimento.

– Decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2010, n. 26, art. 11, comma 2.

– Costituzione, artt. 11, 114, commi primo e secondo, 117, commi primo e secondo, e 118, commi primo e secondo.



Ambiente - Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania - Previsione che le amministrazioni provinciali anche per il tramite delle relative società partecipate subentrano nei contratti in corso con soggetti privati che svolgano attività di raccolta, trasporto, trattamento, smaltimento e recupero di rifiuti - Previsione che i costi dell'intero ciclo di gestione dei rifiuti di competenza delle amministrazioni territoriali, trovano integrale copertura economica nell'imposizione dei relativi oneri a carico dell'utenza - Previsione che, per fronteggiare i relativi oneri finanziari, le società provinciali di cui alla legge della Regione Campania n. 4 del 2007, agiscono sul territorio quali soggetti preposti all'accertamento ed alla riscossione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU) e della tariffa integrata ambientale (TIA) - Previsione, altresì, che dette Società attivano adeguate azioni di recupero degli importi evasi e che i comuni della Regione Campania trasmettano alle Province, per l'eventuale inoltro alle società provinciali nel termine di trenta giorni dall'entrata in vigore della normativa censurata: gli archivi afferenti alla TARSU ed alla TIA; i dati afferenti alla raccolta dei rifiuti nel territorio comunale; la banca dati aggiornata al 31 dicembre 2008 dell'anagrafe della popolazione con le informazioni sulla residenza e sulla composizione del nucleo familiare, comunicando periodicamente gli aggiornamenti dei dati relativi - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Lesione della sfera di competenza statale in materia di ambiente - Violazione dei principi di tutela della concorrenza e di libertà di stabilimento.

- Decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2010, n. 26, art. 11, comma 3.
- Costituzione, artt. 11, 114, commi primo e secondo, 117, commi primo e secondo, e 118, commi primo e secondo.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 918 del 2010, e sui relativi motivi aggiunti, proposti da Comune di Salerno, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso, come da procura a margine dell'atto di ricorso ed in virtù di delibera di Giunta comunale n. 617 del 25 maggio 2010, dagli avv.ti Antonio Brancaccio e prof. Vincenzo Cocozza, con i quali elettivamente domicilia, presso lo studio del primo, in Salerno, Largo Dogana Regia, n. 15;

Contro:

Provincia di Salerno, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Lorenzo Lentini, ed elettivamente domiciliato in Salerno, corso Garibaldi, n. 103;

Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente *pro tempore*,

Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero della difesa, Ministero dell'interno, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in persona dei rispettivi ministri *pro tempore*, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Salerno, domiciliata per legge in Salerno, al corso Vittorio Emanuele, n. 58;

Regione Campania, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituitosi in giudizio;

Nei confronti di:

Società EcoAmbiente Salerno s.p.a. (di seguito: Ecoambiente), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giuseppe Abbamonte e Feliciano Fermentino, con i quali elettivamente domicilia in Salerno, corso Garibaldi n. 103;

Consorzio comuni Bacino Salerno 2, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituitosi in giudizio;

Soc. Ges.co. Ambiente s.c.a.r.l., in persona del rappresentante legale *pro tempore*, non costituitosi in giudizio;

Per l'annullamento:

quanto al ricorso introduttivo, notificato il 31 maggio 2010 e depositato l'8 giugno successivo, ed ai motivi aggiunti, notificati il 12 luglio 2010 e depositati il successivo 13:

a) del provvedimento del Presidente, della Provincia di Salerno prot. n. 409 del 30.3.2010, successivamente notificato, a firma anche dell'Assessore all'ambiente, avente ad oggetto «Ciclo integrato dei rifiuti - Indirizzi applicativi - Legge n. 26 del 2.2.2010»;

b) della deliberazione del Consiglio di Amministrazione della società provinciale Ecoambiente n. 3/2010, richiamata nel provvedimento di cui al punto precedente;



c) della nota del Presidente della Provincia di Salerno prot. n. 471 del 15.4.2010, a firma anche dell'Assessore all'ambiente, avente ad oggetto «Richiesta documentazione/chiarimenti - Nota 409 del 30.3.2010» «Ciclo integrato dei rifiuti - Indirizzi applicativi - Legge n. 26 del 26.2.2010»;

d) della nota dell'Amministratore delegato della società provinciale Ecoambiente del 3.5.2010, avente ad oggetto «Ciclo integrato - Legge di conversione n. 26 del 26.2.2010 - Note tecniche per la fatturazione»;

e) del provvedimento di costituzione della società provinciale Ecoambiente, atto non conosciuto, con espressa riserva di motivi aggiunti;

f) del provvedimento di affidamento diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti in Provincia di Salerno, e/o del servizio di accertamento e di riscossione della TARSU e della TIA, alla società provinciale Ecoambiente, atto non conosciuto, con riserva aggiunti;

g) di tutti gli atti presupposti, connessi, collegati e consequenziali;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'economica e delle finanze, della Provincia di Salerno di Ecoambiente;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 21 aprile 2011 il dott. Gianmario Palliggiano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

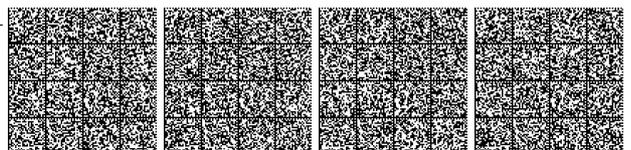
Premesso in fatto che:

1. Con ricorso notificato il 31 maggio 2010 e depositato l'8 giugno 2011, il Comune di Salerno ha impugnato il provvedimento prot. n. 409 del 30.3.2010, con il quale il Presidente della Provincia di Salerno ha emanato gli indirizzi applicativi di programmazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti ai sensi dell'art. 11, comma 1, L. 26.2.2010, n. 26, nonché la deliberazione del Consiglio di Amministrazione della società provinciale Ecoambiente n. 3/2010 del 22.3.2010 con la quale è stata calcolata la tariffa, per l'anno 2010, per le attività di trattamento e smaltimento (o recupero) dei rifiuti urbani indifferenziati. I provvedimenti menzionati sono stati oggetto d'impugnazione anche con motivi aggiunti, notificati il 12 luglio 2010 e depositati il successivo 13.

2. Il Presidente della Provincia, nell'emanare gli indirizzi applicativi di programmazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti, ai sensi dell'art. 11 d.l. 30.12.2009, n. 195, convertito con modificazioni nella L. 26.2.2010, n. 26; da un lato, ha previsto l'immediato trasferimento, dai comuni alla provincia, delle funzioni relative al trattamento, smaltimento o recupero dei rifiuti indifferenziati e, dall'altro, ha comunicato agli enti locali ricadenti nel suo ambito gli «oneri economici» di tali attività, per l'anno 2010, derivanti dalle «elaborazioni della società provinciale Ecoambiente Salerno s.p.a.», come da deliberazione del proprio consiglio di Amministrazione n. 3 del 2010. Il Presidente della Provincia di Salerno, con il provvedimento impugnato prot. n. 409/2010, ha invitato i soggetti, a qualunque titolo incaricati della riscossione degli importi relativi alla TARSU/TIA a trasferire, entro 20 giorni dal loro incasso, tali importi in quanto spettanti alla Provincia di Salerno, su di un apposito conto corrente intestato alla società provinciale «Eco Ambiente Salerno s.p.a.».

4. Ad avviso del comune ricorrente, le determinazioni provinciali sono viziate sotto molteplici aspetti ed in particolare della legge regionale di settore, legge Regione Campania 28 marzo 2007, n. 4 che, a suo avviso, introduce un differente e ben più complesso meccanismo organizzativo delle competenze in tale materia, in applicazione di principi costituzionali a garanzia delle prerogative degli Enti locali più vicini al territorio. Il comune ha dedotto, quindi la violazione e la falsa applicazione della legge Regione Campania 28 marzo 2007, n. 4; del di 30.12.2009, n. 195, convertito con modificazioni nella L. 26.2.2010, n. 26, con particolare riguardo all'art. 11; l'incompetenza e l'eccesso di potere per difetto assoluto dei presupposti, di istruttoria e di motivazione, perplessità, arbitrarietà, violazione degli artt. 97, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione.

6. Con memoria; depositata il 16 giugno 2010, si è costituita in giudizio la Provincia di Salerno che ha chiesto il rigetto del ricorso per inammissibilità ovvero infondatezza. Sostiene in sintesi che gli atti impugnati derivano dalla disciplina speciale sui rifiuti, assunta dallo Stato, pendente ancora la dichiarazione dello stato di emergenza, come da art. 5 L. 225 del 1992, per il ripristino del regime ordinario. In particolare, l'O.P.C.M. 2812 del 22.9.2009, adottata in costanza dello stato di emergenza, cessato il 31.12.2009, ha attribuito all'Assessore provinciale (art. 2) poteri straordinari per l'urgente costituzione della Società provinciale per la gestione di rifiuti, compresa l'eventuale individuazione di un partner privato, in deroga alle regole poste dal d.lgs. 163 del 2006, il codice dei contratti pubblici. Nel contempo, l'art. 11 del d.l. 30.12.2009, n. 195 ha istituito la competenza del Presidente della Provincia per la fase transitoria fino al 30.12.2010, per tutti gli atti di programmazione e gestione del ciclo integrato dei rifiuti, delineando uno speciale



regime temporaneo, diretto a garantire il transito della fase emergenziale dei rifiuti (durata in Campania per ben 15 anni) e quella ordinaria, regolata dal d.lgs. 152 del 2006 e dalla legge regionale Campania n. 4 del 2007 (applicativa della normativa nazionale).

Ha quindi eccepito:

l'incompetenza del T.A.R. Campania, Salerno, trattandosi di controversia rientrante nella competenza funzionale per materia del T.A.R. Lazio, rilevabile d'ufficio, ai sensi dell'art. 3-bis d.l. 245/2005. Il provvedimento di costituzione della Società provinciale Eco Ambiente, infatti, è stato adottato dall'Assessore all'Ambiente della Provincia di Salerno, in piena vigenza dello stato di emergenza, ai sensi dell'art. 5 L. 225 del 1992, nell'esercizio dei poteri straordinari, delegati con O.P.C.M. 3812/2009, in deroga, tra l'altro, al d.lgs. 163 del 2006;

l'inammissibilità del ricorso per omessa impugnativa della menzionata O.P.C.M. 3812/2009, sulla quale si fonda lo speciale potere dell'assessore all'Ambiente presso la Provincia di Salerno, di costituzione della società decreto provinciale nonché il decreto assessorile n. 109 del 30.12.2009 di approvazione della costituzione della Società, dello Statuto sociale e di nomina degli organi societari; pertanto, il consolidamento degli effetti dell'O.P.C.M. 3812/2009 pubblicata, in uno all'attività provvedimentale dell'organo straordinario, precluderebbe il sindacato giurisdizionale sulla costituzione della Società;

l'inammissibilità del ricorso per omessa notifica all'Assessore all'Ambiente, Commissario straordinario ai sensi della richiamata O.P.C.M. 3812/2009 che, nelle qualità di organo straordinario, sarebbe parte necessaria del presente giudizio.

Nel merito ha contestato la fondatezza del ricorso.

7. Con memoria, depositata il 16 giugno 2010, si è costituita in giudizio la società Ecoambiente, che ha riproposto le medesime eccezioni in rito e in merito sostenute dalla Provincia di Salerno.

8. Le intime amministrazioni dello Stato si sono costituite per il tramite dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Salerno la quale, con memoria depositata il 18 giugno 2010, ha rilevato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 del d.l. n. 195 del 2009, convertito nella L. n. 26 del 2010.

9. Con ricorso per motivi aggiunti, notificato il 12 luglio 2010 e depositato il 13 successivo, il comune ha formulato nuove censure avverso la deliberazione del Consiglio di Amministrazione di Ecoambiente. n. 3/2010, già impugnata col ricorso introduttivo ma non conosciuta nel contenuto perché depositata agli atti di causa solo il 16.6.2010, all'atto della costituzione in giudizio della Provincia di Salerno e di Ecoambiente stessa. Il comune ricorrente ha quindi appreso che il Consiglio di Amministrazione della società provinciale ha computato la tassa per l'anno 2010 sulla base di un'analisi dei costi, ad suo avviso, erronei, alla stregua degli stessi indirizzi applicativi del Presidente della Provincia. Ha riproposto i motivi di censura dedotti col ricorso introduttivo.

10. La Provincia di Salerno ed Ecoambiente hanno depositato il 21 marzo 2011 memorie di replica ai motivi aggiunti, di eguale contenuto, con le quali hanno ribadito sia le eccezioni di rito in ordine all'incompetenza, del Tar Salerno ed all'inammissibilità del ricorso, sia i rilievi nel merito riguardo al ricorso introduttivo che per invalidità derivata si riflettono sui motivi aggiunti.

11. La Regione Campania e gli altri soggetti intimati non si sono costituiti.

12. All'udienza pubblica del 21 aprile 2011, dopo discussione tra le parti, che avevano depositato ulteriori memorie, la causa è stata trattenuta per la decisione.

13. Parte ricorrente, dopo l'udienza di discussione, ha proposto irrualmente ulteriore ricorso per motivi aggiunti, notificato il 29 aprile 2011 e depositato il 3 maggio successivo, con il quale ha impugnato la nota del Presidente della Provincia di Salerno prot. n. 471 del 15.4.2010, a firma anche dell'Assessore all'ambiente, avente ad oggetto «Richiesta documentazione/Chiarimenti - Nota 409 del 30.3.2010 - Ciclo integrato dei rifiuti - Indirizzi applicativi - Legge n. 26 del 26.2.2010»; la nota dell'amministrazione delegata della società Ecoambiente del 3.5.2010. Ha rilevato sul punto che, nel corso dell'udienza pubblica del 21 aprile, la difesa del Comune ha richiesto, in via prioritaria, l'adozione di una decisione istruttoria diretta ad acquisire copia del provvedimento di affidamento dei servizi, non essendo rilevante, ai fini processuali una mera dichiarazione della difesa della Provincia.

Premesso in diritto:

1. - Riassunti così i termini in fatto della questione il Collegio osserva quanto segue

Oggetto del giudizio è il provvedimento assunto dal Presidente della Provincia di Salerno contenente gli indirizzi applicativi di programmazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti e la determinazione dei costi dello stesso.



2. - Vanno in primo luogo esaminate, per il loro carattere pregiudiziale, le eccezioni in rito sollevata sia dalla Provincia di Salerno sia dalla società Ecoambiente relativamente, nell'ordine a:

- incompetenza del Tar Salerno a favore del Tar Lazio;
- inammissibilità del ricorso per mancata impugnazione di atto presupposto;
- inammissibilità del ricorso per difetto di notifica.

La Provincia ed Ecoambiente sostengono che la presente controversia rientrerebbe nella competenza funzionale per materia del Tar Lazio. Affermano, più in particolare, che il provvedimento di costituzione della società provinciale «Eco Ambiente», datato 30.12.2009, sarebbe stato adottato dall'Assessore all'Ambiente in piena vigenza dello stato di emergenza rifiuti e nell'esercizio dei poteri conferitigli dall'O.P.C.M. 22.9.2009, n. 3812.

Sicché, a questo punto, anche gli altri atti impugnati, che avrebbero «natura consequenziale e per connessione dell'atto principale, a cui sono funzionalmente collegati», sarebbero oggetto della stessa competenza funzionale del T.A.R. del Lazio.

La competenza si fonderebbe sull'art. 3, commi 2-*bis* e 2-*ter*, d.l. n. 245 del 2005, convertito in legge 27 gennaio 2006, n. 21, contenente misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania ed ulteriori disposizioni in materia di protezione civile. L'art. 3, comma 2-*bis*, precisa che in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, la competenza di primo grado a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate e dei consequenziali provvedimenti commissariali spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma. Il comma 2-*ter* aggiunge che le questioni di cui al comma 2-*bis* sono rilevate d'ufficio. Davanti al giudice amministrativo il giudizio è definito con sentenza succintamente motivata ai sensi dell'articolo 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e successive modificazioni, trovando applicazione i commi 2 e seguenti dell'articolo 23-*bis* della stessa legge.

L'eccezione è infondata posto che l'impugnativa non ha ad oggetto il provvedimento costitutivo della società provinciale ma l'atto di indirizzo e di programmazione del Presidente della Provincia del 30.3.2010 il quale è stato adottato allorché lo stato di emergenza per la gestione rifiuti in Campania era già cessato.

L'atto del Presidente della Provincia è stato assunto ai sensi dell'art. 11, comma 1, del d.l. n. 195 del 2009 il quale attribuisce ai Presidenti delle province della regione Campania, dal 1° gennaio 2010 sino al 30 settembre 2010, in deroga agli articoli 42, 48 e 50 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, le funzioni ed i compiti spettanti agli organi provinciali in materia di programmazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti, da organizzarsi prioritariamente per ambiti territoriali nel contesto provinciale e per distinti segmenti delle fasi del ciclo di gestione dei rifiuti.

Il legislatore d'altronde, nell'epigrafe del decreto-legge non solo non richiama più l'art. 5 della L. n. 225 del 1992 - in tema di stato di emergenza e potere di ordinanza - né la necessità di assumere iniziative per il superamento dell'emergenza nel settore rifiuti in Regione Campania, ma dà espressamente atto della scadenza dell'emergenza stessa alla data del 31.12.2009, con l'effetto di tracciare il quadro normativo per il rientro nel regime ordinario.

Non appare poi condivisibile la tesi sostenuta dalla Provincia secondo cui l'atto principale, al quale sarebbero funzionalmente collegati, per derivazione, gli altri, sarebbe individuabile nel provvedimento costitutivo della società Ecoambiente, adottato in costanza del regime emergenziale. In realtà, la costituzione della società provinciale è un atto neutro la cui impugnativa non risponde ad alcun interesse concreto ed attuale del comune ricorrente perché il collegamento funzionale con l'affidamento del servizio rientra negli aspetti meramente fattuali e non necessari.

Inoltre, l'O.P.C.M. n. 3812/2009, che ha attribuito agli Assessori provinciali all'Ambiente il potere in deroga di adottare tutti gli atti necessari alla costituzione delle società provinciali, ha cessato di avere efficacia alla richiamata data del 31.12.2009, al pari delle altre ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri, le quali hanno regolamentato con atti amministrativi generali taluni aspetti operativi della situazione emergenziale dei rifiuti nella regione Campania. Ebbene, la sopravvenuta inefficacia dell'atto che, secondo la tesi delle parti resistenti, avrebbe giustificato il radicamento della controversia innanzi al TAR Lazio rende infondata l'eccezione di incompetenza di questo TAR.

Non sembra possa pervenirsi a diverse conclusioni, qualora si consideri il nuovo regime processuale introdotto dal d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, il codice del processo amministrativo, entrato in vigore in corso di causa. Infatti, le disposizioni di cui all'art. 3, commi 2-*bis* e 2-*ter*, d.l. n. 245 del 2005, convertito nella legge 27 gennaio 2006, n. 21 sono state abrogate dall'art. 4, comma 1, punto 34), dell'allegato 4 al richiamato d.lgs. n. 104 del 2010, che le ha trasfuse nell'art. 135, comma 1, lett. e). Quest'ultimo, nel rinviare all'art. 133, comma 1, lett. p), attribuisce al TAR Lazio, sede di Roma, la competenza per le controversie aventi ad oggetto le ordinanze ed i provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e



le controversie comunque attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti, seppure posta in essere con comportamenti della pubblica amministrazione riconducibili, anche mediamente, all'esercizio di un pubblico potere, quand'anche relative a diritti costituzionalmente tutelati.

Sembra dunque che la nuova previsione non solo confermi la competenza funzionale del TAR Lazio per le ordinanze ed i provvedimenti commissariali in situazioni di emergenza ma la estenda anche a tutte le situazioni, anche ordinarie, nelle quali l'oggetto dell'attività amministrativa sia la gestione del ciclo dei rifiuti intesa nel suo complesso.

Questa norma tuttavia è inapplicabile al caso specifico perché, come dimostrato dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con ordinanza n. 1 del 2011, la nuova disciplina della competenza, ivi compresi i modi di rilevanza d'ufficio di cui all'art. 15 c.p.a., è applicabile solo ai processi instaurati sotto la sua vigenza, e cioè a decorrere dal 16 settembre 2010, data di entrata in vigore del d.lgs. 104 del 2010, dovendosi intendere «instaurati» i ricorsi per i quali a tale data sia intervenuta la prima notifica alle controparti con cui si realizza la «proposizione del ricorso» (cfr sentenza della Corte costituzionale 26 maggio 2005, n. 213).

Non condivisibile risulta anche l'eccezione in rito di inammissibilità del ricorso per omessa impugnativa dell'O.P.C.M. n. 3812/2009 che ha fondato lo speciale potere dell'Assessore provinciale all'ambiente di provvedere alla costituzione della società provinciale. Il comune di Salerno non ha infatti contestato l'atto di costituzione della società provinciale bensì solo le determinazioni assunte dal Presidente della Provincia nella determinazione degli indirizzi applicativi di programmazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti. Ciò elide la necessità di impugnare anche la predetta ordinanza per le stesse ragioni sopra esposte in relazione all'eccezione di incompetenza.

Ne consegue l'infondatezza anche dell'altra eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa notifica all'Assessore all'ambiente il quale non assume il ruolo di parte necessaria del giudizio; in ogni caso, quand'anche vi fosse stato un difetto nella completa instaurazione del contraddittorio, l'omessa notifica all'Assessorato avrebbe comportato l'ordine di integrazione della parte pretermessa, non l'inammissibilità del ricorso, posto che l'Assessore è organo della Provincia, ente che ha ricevuto ritualmente la notifica del ricorso.

3. - Sgombrato quindi il campo dalle questioni di rito che, ove fondate non avrebbero consentito l'esame del merito, il Collegio considera decisivo ai fini della soluzione della controversia le norme contenute all'art. 11, commi 1, 2 e 3, d.l. n. 195 del 2009, convertito con modificazioni nella L. n. 26 del 2010. Tuttavia, ad avviso del Collegio, nelle richiamate norme sono ravvisabili elementi tali da suscitare il sospetto di una illegittimità costituzionale delle stesse con riferimento agli artt. 3, 11, 114, 117 e 118 della Costituzione, per le ragioni che di seguito si esporranno.

4. - Appare opportuna in via preliminare una ricostruzione del quadro normativo nazionale e regionale di riferimento.

4.1. - Con riguardo alla normativa statale, in linea generale la materia della gestione dei rifiuti è disciplinata dalla parte IV del d.lgs. 3.4.2006, n. 152, radicalmente modificato per questo aspetto dal d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205.

In sintesi il legislatore ha fissato le competenze dello Stato (art. 195) delle Regioni (art. 196), delle Province (art. 197) e dei Comuni (art. 198).

L'art. 199 demanda alle Regioni l'approvazione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti i quali prevedono la delimitazione di ogni singolo ambito territoriale ottimale sul territorio regionale, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195, comma 1, lettera *m*);

L'art. 200, comma 1, prevede che la gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali, (cd. ATO), delimitati dal piano regionale di cui all'articolo 199, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195, comma 1, lettere *m*), *n*) ed *o*), e secondo i seguenti criteri:

- a*) superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti;
- b*) conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative;
- c*) adeguata valutazione del sistema stradale e ferroviario di comunicazione al fine di ottimizzare i trasporti all'interno dell'ATO medesima;
- d*) valorizzazione di esigenze comuni e affinità nella produzione e gestione dei rifiuti;
- e*) ricognizione di impianti di gestione di rifiuti già realizzati e funzionanti;
- f*) considerazione delle precedenti delimitazioni affinché i nuovi ATO si discostino dai precedenti solo sulla base di motivate esigenze di efficacia, efficienza ed economicità.

Ai sensi del comma 7, le Regioni possono adottare modelli alternativi o in deroga al modello ATO laddove predispongano un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente, con particolare riferimento ai criteri generali e alle linee guida riservati, in materia, allo Stato ai sensi dell'articolo 195.



Può quindi osservarsi come l'organizzazione della gestione dei rifiuti sia affidata all'ente regionale in conformità alle regole costituzionali di distribuzione delle competenze, tramite lo strumento della pianificazione individuato dalla legge.

L'art. 201, comma 1, d.lgs. 152 del 2006 stabilisce che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, allo scopo di un'efficiente espletamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, disciplinano le forme ed i modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale, prevedendo che gli stessi costituiscano le Autorità d'ambito di cui al comma 2, alle quali è demandata, nel rispetto del principio di coordinamento, e delle competenze delle altre amministrazioni pubbliche, l'organizzazione, l'affidamento e il controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti.

4.2. - La disciplina statale ha trovato attuazione, relativamente alla Regione Campania con la legge regionale Campania 28.3.2007, n. 4, modificata ed integrata dalla successiva legge regionale Campania 14.4.2008, n. 4 che ha doppiato l'ordine di riparto delle competenze in materia tra Regione, Province e Comuni, come stabilito dalla normativa statale, ed ha confermato negli ATO il modello organizzativo ordinario di riferimento.

5. - Senonché, la cronica e decennale situazione di emergenza, dichiarata nel 1994 ai sensi dell'art. 5 L. n. 225 del 1992, ed in seguito di volta in volta prorogata, non ha tuttavia consentito l'immediata applicazione e della normativa nazionale e di quella regionale, aventi carattere ordinario.

Nel periodo di tempo segnato dall'emergenza sono stati al contrario adottati una serie di provvedimenti commissariali volti a fronteggiare lo stato straordinario, spesso con carattere di urgenza. È accaduto dunque che tramite atti commissariali sono stati adottati, confermati e revisionati ripetutamente Piani regionali che hanno scompaginato il modello disegnato dalla disciplina normativa ordinaria. Essi infatti hanno riorganizzato le competenze fra i vari enti territoriali interessati nella gestione del ciclo dei rifiuti, hanno disciplinato gli Enti di gestione e di coordinamento degli ATO (coincidenti in pratica con le Province, salvo per i suoi aspetti peculiari la Provincia di Napoli), hanno individuato i soggetti e gli strumenti di cooperazione fra Comuni cui affidare l'esercizio, in forma associata, delle funzioni amministrative in materia di rifiuti.

Agli atti commissariali si sovrapponeva, a volte dando origine ad un'estrema confusione di regole e ruoli, una legislazione extra-ordinem volta a disciplinare la fase emergenziale.

L'art. 1 del d.l. n. 245 del 2005, convertito nella L. n. 21 del 2006, ha stabilito al comma 1 che, allo scopo di assicurare la regolarità del servizio di smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, a decorrere dal quindicesimo giorno dalla data di entrata in vigore del decreto medesimo, i contratti stipulati dal Commissario delegato per l'emergenza rifiuti nella regione Campania con le affidatarie del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, in regime di esclusiva nella regione, sarebbero stati risolti, fatti salvi gli eventuali diritti derivanti dai rapporti contrattuali in corso.

Il comma 2 attribuiva al Commissario delegato il compito di procedere, con somma urgenza, ad individuare i nuovi affidatari del servizio sulla base di procedure accelerate di evidenza comunitaria e di definire con il Presidente della regione Campania, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, gli adeguamenti dell'allora vigente piano regionale di smaltimento dei rifiuti, anche per incrementare i livelli della raccolta differenziata ed individuare soluzioni compatibili con le esigenze ambientali per i rifiuti trattati accumulati nei siti di stoccaggio provvisorio.

Da ultimo, l'art. 19 del d.l. 23.5.2008, n. 90, convertito con modificazioni nella L. 14.7.2008, n. 123, ha inteso rappresentare la svolta perché ha dichiarato, alla data del 31.12.2009, la cessazione dello stato di emergenza dei rifiuti e il riavvio del processo di normalizzazione della gestione sulla base della vigente disciplina di settore governata dall'illustrato d.lgs. 152 del 2006 e dalla legislazione regionale.

6. - Orbene, nelle more del periodo commissariale di gestione dell'emergenza rifiuti la regione Campania ha approvato la nuova legge regionale n. 4 del 2007 «in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati». Tale legge ha posto un accento particolare alla funzione del Piano Regionale di gestione del ciclo integrato dei rifiuti nella definizione complessiva dell'organizzazione, nella delimitazione degli ATO, nell'individuazione delle competenze. Ciò in applicazione ed integrazione della normativa statale (art. 199 e 200 menzionato d.lgs. 152 del 2006). In particolare, l'art. 13, ai fini dell'elaborazione del Piano, ha chiesto la partecipazione degli Enti locali.

La legge regionale n. 4 del 2007 è stata sottoposta a sostanziali modifiche ad opera della Legge regionale n. 2 del 21.1.2010. In particolare, l'art. 1, comma 68, ha inserito all'art. 10 della L. n. 4 del 2007, il comma 1-bis il quale dispone che «Il Piano regionale di gestione dei rifiuti (PRGR) riconosce, ricorrendone le condizioni di adeguatezza, ai comuni, singoli o associati, la possibilità di provvedere all'adempimento di funzioni connesse al servizio di gestione integrata dei rifiuti nei territori di rispettiva competenza. Il predetto modello gestionale, che deve conformarsi alle finalità strategiche degli strumenti di pianificazione regionale e provinciale, rappresenta l'attuazione, nell'ordinamento regionale, dei principi costituzionali di sussidiarietà e decentramento nonché di quanto disposto dall'art. 200, comma 7, del d.lgs. 152 del 2006.



Importante rimarcare che la disposizione citata afferma inoltre che, ove il modello gestionale in discorso comporti l'utilizzazione di dotazioni impiantistiche di interesse sovracomunale la relativa disciplina è dettata da accordi di collaborazione sottoscritti tra gli enti interessati.

In sintesi, la L. n. 2 del 2010 ha rafforzato il ruolo propedeutico del Piano regionale di gestione dei rifiuti, in diretta attuazione del d.lgs. 152 del 2006, ed ha contemplato la possibilità di adottare modelli alternativi rispetto agli ATO anche allo scopo di valorizzare il ruolo dei comuni nella gestione del servizio.

Coerentemente, la legge regionale n. 2 del 2010 ha ritoccato, con l'art. 1, comma 69, anche l'art. 32-*bis* L. reg. n. 4 del 2007 norma transitoria - inserita dall'art. 1 della l.r. n. 4 del 14 aprile 2008 - sul trasferimento dei servizi al nuovo gestore. Con la modifica ha disposto che i consorzi obbligatori per lo smaltimento dei rifiuti cessano di svolgere le proprie funzioni, trasferite alle province, le quali subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi, dal momento dell'avvenuto trasferimento dei servizi al nuovo soggetto gestore. È chiaro quindi che, col rientro nel regime ordinario, il procedimento previsto dalla normativa regionale richiede la previa adozione del Piano regionale per la Gestione dei rifiuti e la scelta di un preciso modello organizzativo.

L'individuazione di tale modello è propedeutica al trasferimento ai soggetti attuatori del Piano delle relative funzioni.

La normativa regionale mostra quindi nel suo impianto una sua sostanziale coerenza, riscontrandosi in essa il rispetto delle competenze legislative della Regione e dei principi costituzionali che garantiscono l'autonomia degli Enti locali.

7. - Alla legislazione regionale del periodo successivo all'emergenza, si è tuttavia sovrapposta la legislazione nazionale con il d.l. 30.12.2009; n. 195, convertito con modificazioni nella legge 26.2.2010, n. 26. L'art. 11 ha introdotto, esclusivamente per la Regione Campania, diverse misure di carattere speciale disponendo:

al comma 1, che ai Presidenti delle Province della Regione Campania, per il periodo dall'1.1.2010 al 30.9.2010, sono attribuite in deroga agli articoli 42, 48 e 50 d.lgs. n. 267/2000 «le funzioni e i compiti spettanti agli organi provinciali in materia di programmazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da organizzarsi prioritariamente per ambiti territoriali nel contesto provinciale e per distinti segmenti delle fasi del ciclo di gestione dei rifiuti»;

al comma 2 che sulla base delle previsioni di cui alla legge della regione Campania 28 marzo 2007, n. 4, e successive modificazioni, e tenuto conto delle indicazioni di carattere generale di cui alla determinazione del Sottosegretario di Stato, adottata in data 20 ottobre 2009, inerente il ciclo di gestione integrata dei rifiuti, per evitare soluzioni di continuità rispetto agli atti compiuti nella fase emergenziale, «le amministrazioni provinciali, anche per il tramite delle relative società da intendere costituite, in via d'urgenza, nelle forme di assoluti ed integrali partecipazione e controllo da parte delle amministrazioni provinciali, prescindendo da comunicazioni o da altre formalità ed adempimenti procedurali, che, in fase di prima attuazione, possono essere amministrate anche da personale appartenente alle pubbliche amministrazioni, subentrano, fatto salvo quanto previsto dal comma 2-*ter*, nei contratti in corso con soggetti privati che attualmente svolgono in tutto o in parte le attività di raccolta, di trasporto, di trattamento, di smaltimento ovvero di recupero dei rifiuti. In alternativa, possono affidare il servizio in via di somma urgenza, nonché prorogare i contratti in cui sono subentrate per una sola volta e per un periodo non superiore ad un anno con abbattimento del 3 per cento del corrispettivo negoziale inizialmente previsto»;

al comma 2-*ter*, che «In fase transitoria, fino e non oltre, il 31 dicembre 2011, le sole attività di raccolta, di spazzamento e di trasporto dei rifiuti e di smaltimento o recupero inerenti alla raccolta differenziata continuano ad essere gestite secondo le attuali modalità e forme procedurali dai comuni»;

al comma 3 che i costi dell'intero ciclo di gestione dei rifiuti, compresi quelli derivanti dall'attuazione dell'articolo 13, comma 1, trovano integrale copertura economica nell'imposizione dei relativi oneri a carico dell'utenza; inoltre, fermo quanto previsto dai commi 5-*bis*, 5-*ter* e 5-*quater*, per fronteggiare i relativi oneri finanziari, le Società provinciali di cui alla legge della regione Campania 28 marzo 2007, n. 4, agiscono sul territorio anche quali soggetti preposti all'accertamento e alla riscossione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU) e della tariffa integrata ambientale (TIA);

al comma 5-*bis* che «Per gli anni 2010 e 2011, nella regione Campania, in fase di prima attuazione ed in via provvisoria e sperimentale, la TARSU e la TIA sono calcolate dai comuni sulla base di due distinti costi: uno elaborato dalle province, anche per il tramite delle società provinciali, che forniscono ai singoli comuni ricadenti nel proprio ambito territoriale le indicazioni degli oneri relativi alle attività di propria competenza afferenti al trattamento, allo smaltimento ovvero al recupero dei rifiuti, ed uno elaborato dai comuni, indicante gli oneri relativi alle attività di propria competenza di cui al comma 2-*ter*. I comuni determinano, sulla base degli oneri sopra distinti, gli importi dovuti dai contribuenti a copertura integrale dei costi derivanti dal complessivo ciclo di gestione dei rifiuti. Per la corretta esecuzione delle previsioni recate dal presente comma, le amministrazioni comunali provvedono ad emettere, nel ter-



mine perentorio del 30 settembre 2011, apposito elenco, comprensivo di entrambe le causali degli importi dovuti alle amministrazioni comunali e provinciali per gli anni 2010 e 2011».

8. - La provincia di Salerno, con il provvedimento impugnato, adottato espressamente in applicazione dell'art. 11 d.l. n. 195/2009 ha ribaltato il sistema congegnato dal combinato della d.lgs. 152 del 2006 e dalla legislazione regionale Campania n. 4 del 2007, sistema che appare non privo di coerenza.

9. - Il Collegio ritiene che le disposizioni contenute nel menzionato art. 11, commi 1, 2, 3 d.l. 195/2009 presenti profili di non conformità ai principi Costituzionali, con particolare riguardo agli 11, 114, comma 2, 117, commi 1, 2 e 3, e 118, commi 1 e 2, della Costituzione.

10. - L'art. 11, commi 1 e 2, appare illegittimo con riguardo all'art. 117, commi 1, 2, e 3.

Come sopra illustrato, il settore dei rifiuti conosce una sovrapposizione del regime relativo alle competenze di Stato e regioni.

Lo Stato può intervenire nel settore con riguardo alla parte di sua competenza legislativa esclusiva, ossia come depositano della «tutela dell'ambiente», come chiarito dalla Corte costituzionale con le n. 10 e 314 del 2009, n. 62 del 2008; in tale materia è consentito allo Stato emanare regolamenti per esigenza di uniformità (sentenze Corte costituzionale n. 233 del 2009 e n. 411 del 2007).

La Corte ha precisato che la competenza in tema di tutela dell'ambiente, in cui rientra la disciplina dei rifiuti, appartiene in via esclusiva allo Stato, ciò non consente alle Regioni di intraprendere iniziative volte a regolamentare nel proprio ambito territoriale la materia pur in assenza della relativa disciplina statale (in questo senso, Corte costituzionale sentenze, n. 127 del 2010 e n. 3414 del 2009). Tuttavia, sempre la Corte, nel chiarire che le Regioni nell'esercizio delle loro competenze, debbono rispettare la normativa statale in tema di tutela dell'ambiente, ha puntualizzato che le Regioni medesime possono stabilire, per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali), livelli di tutela più elevati (sentenze numeri 61, 30 e 12 del 2009; 105, 104 e 62 del 2008). Ciò certamente finisce con l'incidere sul bene materiale ambiente, di prerogativa dello Stato, ma all'esclusivo fine di una garantire una più adeguata salvaguardia degli oggetti già riconducibili alle competenze delle Regioni stesse. Trattasi, quindi, di un potere insito nelle stesse attribuzioni di queste ultime, per consentire la massima loro esplicazione e realizzazione.

In ogni caso, il legislatore regionale può disporre dell'esercizio delle funzioni pianificate, previa adozione degli indirizzi di carattere generale che la legge statale ritenga essenziali.

Con la sentenza n. 249 del 2008, la Corte ha evidenziato che la disciplina della gestione dei rifiuti si colloca nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera s), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze; deve dunque essere riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. Di conseguenza, ogni volta che sia necessario verificare la legittimità costituzionale di norme statali che abbiano disciplinato il fenomeno della gestione dei rifiuti, è necessario valutare se l'incidenza della normativa sulle materie regionali immediatamente contigue sia tale da compromettere, oltre il limite della adeguatezza, il riparto costituzionale di cui al titolo V della parte II della Costituzione, rispetto alla citata finalità di fissazione dei livelli di tutela uniformi.

In altri termini compito dello Stato è di individuare gli standard minimi uniformi, quello delle regioni di attuarli nel rispetto del principio di sussidiarietà verticale e di autonomia degli enti locali.

Non è quindi consentito allo Stato comprimere la sfera di attribuzione regionale quando ciò non trovi giustificazione in particolari esigenze.

Nel caso di specie, le disposizioni statale contestate individuano direttamente le amministrazioni territoriali competenti per la gestione del servizio; impongono i tempi di trasferimento delle funzioni ed un modello organizzativo precostituito; incidono anche sugli assetti contrattuali in corso stipulati dagli enti locali, interferendo pesantemente sulle competenze dei comuni; disciplinano anche l'aspetto finanziario-organizzativo di riscossione dei corrispettivi.

Tuttavia, ad avviso del Collegio, l'art. 11 d.l. 195/2009 non risponde ad alcun criterio di adeguatezza in relazione a quelle esigenze «unitarie» come sopra illustrate.

Le norme in questione si pongono in contraddizione con la disciplina generale posta dal d.lgs. 152 del 2006, con la significativa circostanza di tracciare una normativa derogatoria, non più giustificabile dalle esigenze straordinarie, avuto riguardo al dato incontrovertibile fissato dal d.l. n. 90 del 2008, e confermato in sede di conversione dalla legge n. 123 del 2008, che ha posto come termine finale dello stato di emergenza per la Regione Campania, la data del 31.12.2009.

10. - L'art. 11 d.l. 195 del 2009 sembra porsi in contrasto anche con l'art. 118, comma 1 e 2, della Costituzione.



Secondo l'impianto costituzionale tracciato dall'art. 118, le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed autonomia (art. 114 Cost.).

La norma costituzionale inserisce un meccanismo dinamico che rende meno rigida la distribuzione delle competenze legislative; i principi di sussidiarietà e di adeguatezza possono convivere 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» (Corte cost. sentenza 1.10.2003, n. 303). Nel caso di specie la disposizione statale non sembra reggere alla valutazione di ragionevolezza poiché non è proporzionata all'obiettivo di governare il passaggio tra la fase di emergenza e quella ordinaria. Inoltre la stessa presenta il limite di non essere stata introdotta, secondo il principio di leale collaborazione, con l'accordo della Regione interessata.

11. - Sembra porsi inoltre un ulteriore profilo di violazione degli artt. 114 e 118 Costituzione laddove la norma costituzionale prevede che le funzioni amministrative siano attribuite ai comuni salvo che per assicurare l'esercizio unitario, nel qual caso sono conferite a province, città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Versandosi in materia di ambito regionale la valutazione sulle esigenze superiori volte ad assicurare l'esercizio unitario non possono che essere compiute dalla Regione, il soggetto istituzionale in grado di valutare, insieme agli altri enti locali del territorio, il livello di governo più adeguato alle funzioni amministrative che devono essere esercitate.

Pertanto, che le scelte strategico organizzative siano di competenza della Regione si ricava anche dal complessivo intervento, nella materia, del legislatore regionale, non contestato dallo Stato, il quale ha proposto, per altri aspetti, impugnativa della legge regionale Campania n. 4 del 2007, ma non ha mai eccepito il profilo dell'incompetenza della regione a legiferare in materia (*cf.* Corte cost. sentenza 314 del 2008).

Il legislatore regionale può prevedere un'articolazione elastica del modello organizzativo in base alle peculiari situazioni di fatto presenti nel territorio e nelle diverse province, anche con la previsione di soluzioni alternative, sempre in cooperazione con i soggetti istituzionali.

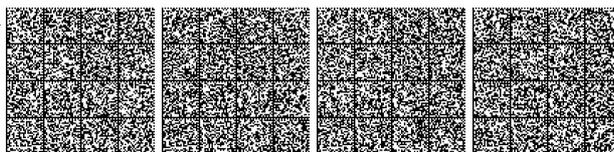
Le norme statali in questione sembrano introdurre un'indebita ingerenza del legislatore statale nella disciplina di settore già regolamentata dalla Regione Campania, con lesione della sfera di autonomia dei Comuni, tanto più che, relativamente all'ambito soggettivo di applicazione, detta una disciplina derogatoria esclusivamente diretta a questa regione, a dispetto della circostanza che lo stesso legislatore statale abbia decretato la conclusione della fase d'emergenza.

Come sopra, più ampiamente illustrato, la normativa statale ordinaria e la normativa regionale confermano la necessità di operare gli interventi organizzativi ed operativi di settore nel rispetto dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, ai sensi dell'art. 118 Cost. Le stesse infatti affidano al Piano regionale di gestione del ciclo integrato dei rifiuti i criteri e le modalità di programmazione e della gestione, nonché l'individuazione e la delimitazione degli Ambiti Territoriali Ottimali. Appare invece evidente che l'applicazione della normativa statale in discussione finisca con il precludere, anche per il futuro, una qualsiasi possibilità di progettare ed attuare un modello alternativo di gestione del servizio, in adesione al principio di rispetto delle autonomie locali, come invece espressamente riconosciuto dalla legge reg. n. 4 del 2007.

12. - Le norme statali in discussione pongono inoltre un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale, con riferimento agli artt. 11 Cost. e, per altro aspetto, all'art. 117 Cost.

La circostanza che la Provincia debba affidare il servizio di gestione integrata dei rifiuti ad un determinato soggetto economico, ovvero prorogare i contratti in corso o affidare l'appalto con procedura di massima urgenza senza ricorrere ai procedimenti pubblici di gara, pur in assenza dei presupposti comunitari, nonché ancora imporre ai Comuni di avvalersi dei Consorzi di Bacino già in liquidazione sembra porsi in palese contrasto con le regole comunitarie della concorrenza e della libertà di stabilimento e d'impresa, ciò è tanto più evidente ove si confronti questo regime con la legislazione ordinaria vigente sull'intero territorio nazionale; in particolare, l'art. 202 del d.lgs. 152 del 2006 attribuisce all'Autorità d'ambito il compito di aggiudicare il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, secondo la normativa applicabile in tema di affidamento dei servizi pubblici locali ed in conformità ai criteri di cui all'art. 113, comma 7 d.lgs. n. 267 del 2000.

Sfuggono, in questo senso, le intime ragioni che possano giustificare un regime legislativo speciale, applicabile per la sola Regione Campania, rispetto al restante territorio nazionale, con violazione della stringente normativa comunitaria di settore (direttive 2004/17/Ce e 2004/18/Ce) alla quale lo Stato italiano ha da tempo dato attuazione con il d.lgs. 163 del 2006, il codice dei contratti pubblici. Una deroga al regime legislativo ordinario, non giustificata da ragioni



specifiche si pone quindi in contrasto con l'art. 11 della Costituzione, facendo venire meno l'impegno dello Stato a conformarsi alle regole dettate dall'ordinamento comunitario al quale aderisce.

13. - Infine, profili di incompatibilità con l'art. 118, commi 1 e 2, della Costituzione presenta la disposizione contenuta all'art. 11, comma 3, d.l. 195 del 2009 nel punto in cui affida alle società provinciali il compito di agire sul territorio anche quali soggetti preposti all'accertamento ed alla riscossione della tassa per lo smaltimento di rifiuti solidi urbani (TARSU) e della tariffa integrata ambientale (TIA).

A tale fine, dispone la norma in argomento, i comuni della regione Campania trasmettono alle province, per l'eventuale successivo inoltro alle società provinciali, nel termine perentorio di trenta giorni dalla data entrata in vigore del presente decreto:

- a) gli archivi afferenti alla TARSU ed alla TIA;
- b) i dati afferenti alla raccolta dei rifiuti nell'ambito territoriale di competenza;
- c) la banca dati aggiornata al 31 dicembre 2008 dell'Anagrafe della popolazione, riportante, in particolare, le informazioni sulla residenza e sulla composizione del nucleo familiare degli iscritti.

Di tale banca dati sono periodicamente comunicati gli aggiornamenti a cura dei medesimi comuni.

Il Collegio evidenzia come simile previsione estrometta completamente il comune dalla cura di uno degli interessi primari della collettività locale, vale a dire la tutela dell'igiene e del decoro della città, la quale si attua anche tramite la potestà di procedere direttamente alle attività di accertamento e riscossione della TARSU/TIA. Ove si consideri, peraltro, che questa potestà è già attribuita ai comuni, in via ordinaria dalla L. n. 507 del 1993 e dal d.lgs. n. 152 del 2006, emerge ancora una volta, rispetto al regime legislativo ordinario, la restrizione ingiustificata, e per certi aspetti arbitraria, dei principi di sussidiarietà e differenziazione sanciti dall'art. 118 Cost.

14. - Tutto quanto premesso:

alla luce dei riassunti rilievi, la questione di legittimità costituzionale dell'11, commi 1, 2, 3 d.l. 30.12.2009, n. 195 convertito con modificazioni nella L. 26.3.2010 si appalesa prima facie:

- a) rilevante, in quanto la disposizione costituisce unico ed immediato paradigma normativo di riferimento che comporta alla cui dichiarazione di illegittimità costituzionale può seguire una pronuncia nel merito soddisfattiva delle pretese di parte ricorrente;
- b) non manifestamente infondata, alla luce delle esposte considerazioni critiche.

Pertanto, in applicazione dell'art. 23 della legge costituzionale n. 87 del 1953 e, riservata, ogni altra decisione all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, alla quale va rimessa la soluzione dell'incidente di costituzionalità,

P. Q. M.

a) dichiara rilevanti per la decisione dell'impugnativa proposta con il ricorso n. 918/2010 e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1, 2 e 3 d.l. 30 dicembre 2009, n. 195, convertito con modificazioni dalla legge 26 gennaio 2010, n. 26, nei termini e per le ragioni esposti in motivazione, per contrasto con gli articoli 11, 114, comma 2, 117, commi 1, 2 e 3, e 118, commi 1 e 2, della Costituzione;

b) sospende il giudizio in corso;

c) ordina chela presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati;

d) dispone la immediata trasmissione degli atti, a cura della stessa Segreteria, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Salerno nelle camere di consiglio dei giorni 21 aprile e 23 giugno 2011.

Il Presidente: ONORATO

L'estensore: PALLIGGIANO



N. 31

Ordinanza del 15 novembre 2011 emessa dal Tribunale di Trento nei procedimenti civili promossi da Longo Stella, Russo Giuseppe e Monsa Alessandra contro Provincia autonoma di Trento

Istruzione pubblica - Copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultano effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre, mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo - Conseguente successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato per il perseguimento da parte dell'Amministrazione datore di lavoro di uno scopo (il contenimento della spesa pubblica) non riconducibile ad una "finalità di politica sociale di uno Stato membro" secondo l'accezione desumibile dalla giurisprudenza della Corte di giustizia - Violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario.

- Legge 3 maggio 1999, n. 124, art. 4, comma 1; legge della provincia di Trento 7 agosto 2006, n. 5, art. 93, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma, in relazione alla direttiva 1999/70/CE del 28 giugno 1999.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato in data 15 novembre 2011 la seguente ordinanza:

Rilevato in fatto

Con ricorsi depositati in data 16 e 21 settembre 2011 Longo Estella, Russo Giuseppe e Mosna Alessandra — premesso di aver stipulato, o con il dirigente del servizio provinciale competente (in un primo tempo l'agenzia provinciale per l'istruzione denominata «sovrintendenza scolastica provinciale», successivamente il servizio per la gestione delle risorse umane della scuola e della formazione) o con il dirigente della singola istituzione scolastica, contratti di lavoro a tempo determinato ai sensi:

I) in un primo tempo della disciplina statale ex art. 4 legge 3 maggio 1999, n. 124, applicabile nel territorio della provincia di Trento anche successivamente all'entrata in vigore del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 405 («Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento scolastico in provincia di Trento») in forza della previsione ex art. 2 comma 7 dello stesso d.P.R. («Fino all'adozione delle leggi provinciali di cui al comma 3 e dei contratti collettivi provinciali di cui al comma 4, ovvero per quanto dagli stessi non disciplinato, al personale insegnante appartenente ai ruoli di cui comma 2 e al personale docente supplente in servizio nelle scuole della provincia si applicano, per quanto concerne lo stato giuridico e il trattamento economico, le norme vigenti per il corrispondente personale degli uffici, scuole ed istituti funzionanti nel restante territorio dello Stato»);

II) successivamente della disciplina provinciale ex art. 93 comma 1, 2 e 3 L.P. 7 agosto 2006, n. 5 — proponevano nei confronti della Provincia autonoma di Trento, tra l'altro, domanda di accertamento della nullità — per violazione della clausola 5, punto I dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, alla quale la direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 ha dato attuazione — delle clausole appositive dei termini finali contenute nei singoli contratti di lavoro a tempo determinato, con conseguente conversione dei rapporti di lavoro a tempo determinato in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato a far data dalla stipulazione del primo contratto di lavoro a tempo determinato o quanto meno dal superamento del periodo complessivo di 36 mesi, comprensivo di proroghe e rinnovi.

Ritenuto in diritto

Viene sollevata d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 comma 1 legge 3 maggio 1999, n. 124 e dell'art. 93 comma 1 e 2 della legge della Provincia di Trento 7 agosto 2006, n. 5, nella parte in cui — in violazione degli artt. 11 e 117 comma 1 Cost., in riferimento alla clausola 5, punto 1, lett. a) dell'accordo quadro CES, UNICE



e CEEP sul lavoro a tempo determinato, alla quale la direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 ha dato attuazione — consentono la copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo, così da determinare l'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato per il perseguimento, da parte dell'Amministrazione datrice, di uno scopo (il contenimento della spesa pubblica) non riconducibile ad una «finalità di politica sociale di uno Stato membro», secondo l'accezione desumibile dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

Sulla rilevanza nel giudizio a quo

Il giudizio in corso non può essere definito indipendentemente dalla soluzione della suddetta questione di legittimità costituzionale.

Applicando le norme impugnate la domanda proposta dai ricorrenti dovrebbe essere rigettata;

è infatti incontestato che i rapporti di lavoro a tempo determinato intercorsi tra i ricorrenti e l'Amministrazione convenuta scaturiscono da contratti stipulati nella piena osservanza della disciplina interna in tema di reclutamento del personale scolastico (in particolare dell'art. 4 comma 1 legge n. 124/1999 e dell'art. 93 comma 1 e 2 L.P. 5/2006), che consente la copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo, anche qualora ciò comporti l'utilizzo senza limiti di durata e di numero dei rinnovi di una successione di contratti a tempo determinato;

quindi, alla luce della vigente disciplina interna in ordine al reclutamento del personale scolastico a tempo determinato, non sarebbe configurabile la nullità parziale, ipotizzata dai ricorrenti in ordine alle clausole appositive dei termini finali, per violazione di norme imperative, dei contratti di durata annuale stipulati con l'Amministrazione convenuta.

Assai di recente il legislatore (art. 9 comma 18 d.l. 13 maggio 2011, n. 70 conv. con legge 12 luglio 2011, n. 106) ha aggiunto nell'art. 10 d.lgs. 368/2001 il comma 4-bis. secondo cui «stante quanto stabilito dalle disposizioni di cui all'art. 40, comma 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, all'art. 4, comma 14-bis, della legge 3 maggio 1999, n. 124, e all'art. 6, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono altresì esclusi dall'applicazione del presente decreto i contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze del personale docente ed ATA, considerata la necessità di garantire la costante erogazione del servizio scolastico ed educativo anche in caso di assenza temporanea del personale docente ed ATA con rapporto di lavoro a tempo indeterminato ed anche determinato. In ogni caso non si applica l'art. 5, comma 4-bis, del presente decreto».

Secondo un orientamento di merito tale innovazione presuppone che in precedenza la disciplina ex d.lgs. n. 368/2001 trovasse integrale applicazione anche in ordine ai contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze del personale docente ed ATA.

L'assunto non può essere condiviso:

è evidente, attesa la contiguità cronologica, che il legislatore è intervenuto in reazione al formarsi di una giurisprudenza di merito che ha statuito l'illegittimità per contrasto con le prescrizioni contenute nel d.lgs. n. 368/2001 — in tema di sussistenza delle ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo (art. 1 comma 1), dell'indicazione scritta delle stesse (art. 1 comma 2) e soprattutto dei limiti alla successione di contratti a tempo determinato (art. 5) — con declaratoria, in talune pronunce, di conversione in rapporto a tempo indeterminato (ed infatti la stessa *ratio* è sottesa ad altro intervento del legislatore, costituito dall'art. 1 comma 1 d.l. 25 settembre 2009, n. 134, conv. con legge 24 novembre 2009, n. 167, che, novellando l'art. 4 legge n. 124/1999, ha introdotto il comma 14-bis, secondo cui «i contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze previste dai commi 1, 2 e 3, in quanto necessari per garantire la costante erogazione del servizio scolastico ed educativo, possono trasformarsi in rapporti di lavoro a tempo indeterminato solo nel caso di immissione in ruolo, ai sensi delle disposizioni vigenti e sulla base delle graduatorie previste dalla presente legge e dall'art. 1, comma 605, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni») o, in altre pronunce, di risarcimento del danno ai sensi dell'art. 36 comma 5 d.lgs. n. 165/2011;

invero l'inapplicabilità della disciplina ex d.lgs. n. 368/2001 ai contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze del personale docente ed ATA emergeva già dalle previsioni ex d.lgs. n. 165/2001, dove — a fronte dell'art. 36 comma 1 (testo originario), secondo cui: «Le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle disposizioni sul reclutamento del personale di cui ai commi precedenti, si avvalgono delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa. I contratti collettivi nazionali provvedono a disciplinare la materia dei contratti a tempo determinato... in appli-



cazione di quanto previsto dalla legge 18 aprile 1962, n. 230..., nonché da ogni successiva modificazione o integrazione della relativa disciplina» — l'art. 70 comma 8, dopo aver stabilito che «le disposizioni del presente decreto si applicano al personale della scuola», ha precisato che «sono fatte salve le procedure di reclutamento del personale della scuola di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 e successive modificazioni ed integrazioni» (tale norma è rimasta immutata anche dopo la novella dell'art. 36 comma 1 d.lgs. n. 165/2001 — ulteriore riprova della persistente vigenza anche dopo l'emanazione del d.lgs. n. 369/2001 dell'art. 36 d.lgs. n. 165/2001 introdotto in precedenza — ad opera dell'art. 17 comma 26 d.l. 1° luglio 2009, n. 78 conv. con legge 3 agosto 2009, n. 102, secondo cui: «Per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti. Ferma restando la competenza delle amministrazioni in ordine alla individuazione delle necessità organizzative in coerenza con quanto stabilito dalle vigenti disposizioni di legge, i contratti collettivi nazionali provvedono a disciplinare la materia dei contratti di lavoro a tempo determinato ... in applicazione di quanto previsto dal decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368»);

inoltre, come acutamente evidenziato da Trib. Genova, 25 marzo 2011 Billeci e a./MIUR (conf. Trib. Trieste, 29 marzo 2011 Matiassi e a./MIUR): «Il d.lgs. n. 368/2001 non contiene norme che abbiano abrogato in modo espresso l'articolato normativo relativo al reclutamento del personale scolastico, diano delimitato. All'art. 11 comma 1 si è resa espressa la conseguenza dell'abrogazione tacita per incompatibilità (art. 15 prel. cod. civ.). È opinabile che il meccanismo riconducibile al t.u. 297/94 ed alla legge n. 124/1999 sia coerente con le regole introdotte dal d. lgs. n. 368/2001. Ma riesce d'altro canto difficile immaginare che un tale complesso di norme possa ritenersi abrogato senza una disposizione che esplicita in tal senso. È certo comunque che per il legislatore italiano, esso è sopravvissuto. Gli innesti normativi successivi sulle disposizioni previgenti sono stati infatti innumerevoli: valga per tutti l'inserimento del comma 14-bis all'art. 4 legge n. 124/1999, compiuto ancora nel 2009, con cui si è avvertita evidentemente la necessità di ribadire, per il comparto scolastico, un principio già espresso a chiare lettere nel testo unico sull'impiego pubblico (d.lgs. n. 165/2001); ancora più recente è la clausola di salvezza prevista per queste «specifiche disposizioni di settore» rispetto ai generali limiti di spesa stabiliti invece per le assunzioni con contratto a termine o con altre forme flessibili negli enti pubblici dall'art. 9, comma 28, d.l. n.78/2010, conv. in legge n. 122/2010. È dunque ragionevole ritenere che il sistema di reclutamento del personale scolastico, improntato ad esigenze peculiari e contrapposte di salvaguardia della continuità del servizio, reperimento delle risorse e contenimento della spesa pubblica sia soggetto alla disciplina risalente al t.u. del 1994 ed alle successive modificazioni, in ragione della sua specialità rispetto alla normativa del d. lgs n. 368/2001».

Sulla non manifesta infondatezza

le procedure di reclutamento del personale della scuola.

In tema di reclutamento del personale scolastico a tempo determinato la disciplina statale (art. 4 legge n. 124/1999) dispone:

«1. Alla copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, qualora non sia possibile provvedere con il personale docente di ruolo delle dotazioni organiche provinciali o mediante l'utilizzazione del personale in soprannumero, e sempreché ai posti medesimi non sia stato già assegnato a qualsiasi titolo personale di ruolo, si provvede mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo.

2. Alla copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento non vacanti che si rendano di fatto disponibili entro la data del 31 dicembre e fino al termine dell'anno scolastico si provvede mediante il conferimento di supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche. Si provvede parimenti al conferimento di supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche per la copertura delle ore di insegnamento che non concorrono a costituire cattedre o posti orario.

3. Nei casi diversi da quelli previsti ai commi 1 e 2 si provvede con supplenze temporanee.

4. I posti delle dotazioni organiche provinciali non possono essere coperti in nessun caso mediante assunzione di personale docente non di ruolo.

5. Con proprio decreto da adottare secondo la procedura prevista dall'art. 17, commi 3 e 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Ministro della pubblica istruzione emana un regolamento per la disciplina del conferimento delle supplenze annuali e temporanee nel rispetto dei criteri di cui ai commi seguenti.

6. Per il conferimento delle supplenze annuali e delle supplenze temporanee sino al termine delle attività didattiche si utilizzano le graduatorie permanenti di cui all'art. 401 del testo unico, come sostituito dal comma 6 dell'art. 1 della presente legge.



7. Per il conferimento delle supplenze temporanee di cui al comma 3 si utilizzano le graduatorie di circolo o di istituto...»);

il regolamento di cui al comma 5 è stato emanato con d.m. 25 maggio 2000, n. 201 e successivamente con d.m. 13 giugno 2007, n. 131.

Quanto alla disciplina provinciale l'art. 93 comma 1, 2 e 3 L.P n. 5/2006 («Disposizioni in materia di incarichi a tempo determinato e di supplenze temporanee») prevede:

«1. Per garantire la continuità didattica e il regolare avvio dell'anno scolastico, ferma restando la disciplina in materia di assunzioni a tempo indeterminato e nei limiti della spesa massima prevista dall'art. 85, la Provincia o le istituzioni scolastiche possono stipulare, mediante l'utilizzo rispettivamente delle graduatorie provinciali per titoli o delle graduatorie d'istituto, contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura delle cattedre e dei posti d'insegnamento effettivamente vacanti e disponibili o disponibili e non vacanti, secondo quanto previsto dai commi 2 e 3 e secondo le modalità definite con regolamento. Le graduatorie d'istituto devono essere articolate in fasce, in relazione ai titoli e alle abilitazioni, inoltre devono garantire una validità temporanea coerente con le graduatorie provinciali per titoli.

2. Per la copertura delle cattedre e dei posti d'insegnamento il dirigente del servizio provinciale competente stipula contratti di lavoro a tempo determinato di durata annuale, rinnovabili per un massimo di due anni qualora risultino disponibili la medesima cattedra o posto; per la copertura delle cattedre o dei posti d'insegnamento disponibili, inoltre, può stipulare contratti di lavoro a tempo determinato di durata massima triennale.

3. Per la copertura di cattedre e di posti d'insegnamento non coperti ai sensi del comma 2, a decorrere dalla data stabilita dalla Provincia per l'inizio delle lezioni, il dirigente dell'istituzione scolastica stipula contratti di lavoro a tempo determinato di durata massima annuale. Qualora la mancata copertura delle cattedre o dei posti di insegnamento ai sensi del comma 2 dipenda dall'assenza o dall'esaurimento delle graduatorie provinciali, il dirigente dell'istituzione scolastica, previo nulla osta del dirigente del servizio provinciale competente, può stipulare contratti di lavoro a tempo determinato anche prima dell'inizio delle lezioni.»;

il regolamento di cui al comma 1 è stato emanato con decreto del presidente della provincia 24 giugno 2008, n. 23-130/Leg («Regolamento concernente incarichi a tempo determinato e supplenze temporanee nelle istituzioni scolastiche provinciali a carattere statale»), il quale all'art. 2 («1. I posti di insegnamento e le cattedre, di seguito denominati "Posti", non assegnati a personale assunto a tempo indeterminato, sono coperti con il conferimento di: a) incarichi annuali, per i posti vacanti e disponibili entro la data del 31 ottobre e che rimangono tali per l'intero anno scolastico; b) supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche, per i posti non vacanti ma disponibili entro la data del 31 ottobre, fino al termine dell'anno scolastico o per le ore di insegnamento che non concorrono a costituire posti e che si rendono disponibili entro la data del 31 ottobre; c) supplenze temporanee brevi per ogni altra necessità di supplenza diversa dai casi previsti dalle lettere a) e b). 2. Gli incarichi annuali previsti dal comma 1, lettera a), sono rinnovati annualmente e comunque per un massimo di due anni se per il medesimo posto permangono le condizioni richieste per il primo conferimento. A tal fine il contratto individuale di lavoro contiene la clausola con la quale è previsto il rinnovo automatico del contratto medesimo. 3. Il conferimento degli incarichi annuali e delle supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche, previsti dal comma 1, lettere a) e b), è effettuato dal dirigente della struttura provinciale competente in materia di gestione delle risorse umane della scuola e della formazione, di seguito denominata "struttura provinciale competente", prima della data stabilita dalla Giunta provinciale per l'inizio delle lezioni utilizzando le venti graduatorie provinciali per titoli del personale docente delle scuole provinciali a carattere statale. 4. A decorrere dalla data di inizio delle lezioni il conferimento è effettuato dal dirigente dell'istituzione scolastica, utilizzando le venti graduatorie d'istituto, per la copertura di: a) incarichi annuali e supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche, in caso di esaurimento o di assenza delle graduatorie provinciali per titoli; b) supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche, fino a sei ore settimanali di insegnamento; c) incarichi annuali previsti dal comma 1, lettera a), non coperti prima della data di inizio delle lezioni, d) supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche previste dal comma 1, lettera b), non coperte prima della data di inizio delle lezioni; e) supplenze temporanee brevi di cui al comma 1, lettera c). 5. In caso di esaurimento o di assenza delle graduatorie provinciali per titoli, il dirigente della struttura provinciale competente può autorizzare i dirigenti delle istituzioni scolastiche ad effettuare il conferimento degli incarichi annuali e delle supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche anche prima della data di inizio delle lezioni»), riproduce sostanzialmente le disposizioni contenute nell'art. 4 comma 1, 2, 3, 6 e 7 legge n. 124/1999.

Di recente Corte Cost. 9 febbraio 2011, n. 41 ha evidenziato che la scelta operata dal legislatore con la legge n. 124/1999 – istitutiva delle graduatorie permanenti (le quali vengono utilizzate dall'amministrazione scolastica in primis per l'attribuzione del 50% dei posti di ruolo disponibili determinati ogni triennio e secondariamente per conferire supplenze annuali e temporanee per mezzo delle quali i docenti acquisiscono ulteriore professionalità – art. 399



comma 1 e 401 comma 1 d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297) – «è quella di individuare i docenti cui attribuire le cattedre e le supplenze secondo il criterio del merito».

Si tratta di una logica conseguenza del principio ex art. 97 ult. co. Cost. («Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge») che individua nel concorso, quale strumento di selezione del personale, lo strumento più idoneo a garantire, in linea di principio, l'imparzialità e l'efficienza della pubblica amministrazione, di talché l'amministrazione sceglie il lavoratore da assumere all'esito di un procedimento preordinato a garantire l'imparzialità e la trasparenza della selezione, nonché l'individuazione degli aspiranti più capaci e quindi più meritevoli (in termini Corte Cost. 27 marzo 2003, n. 89; Cass. 15 giugno 2010, n. 14350; Cass. 7 maggio 2008, n. 11161;).

L'inapplicabilità ai contratti stipulati dai ricorrenti della disciplina ex d.lgs. n. 368/2001.

In proposito appare sufficiente richiamare quanto già esposto nella parte della motivazione dedicata alla rilevanza nel giudizio *a quo* della questione di legittimità costituzionale in esame.

La disciplina del reclutamento del personale a tempo determinato della scuola in rapporto al diritto dell'Unione Europea.

I ricorrenti eccepiscono la difformità della disciplina relativa al reclutamento del personale scolastico a tempo determinato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 volta allo scopo di attuare l'accordo quadro sui contratti a tempo determinato concluso il 18 marzo 1999 fra le organizzazioni intercategoriale a carattere generale (CES, CEEP e UNICE), il cui obiettivo è, tra l'altro, «creare un quadro normativo per la prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato» (clausola 1), come meglio specificato nella clausola 5 («Misure di prevenzione degli abusi - 1. Per prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali a norma delle leggi, dei contratti collettivi e della prassi nazionali, e/o le parti sociali stesse, dovranno introdurre, in assenza di norme equivalenti per la prevenzione degli abusi e in un modo che tenga conto delle esigenze di settori e/o categorie specifici di lavoratori, una o più misure relative a: a) ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei suddetti contratti o rapporti; b) la durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi; c) il numero dei rinnovi dei suddetti contratti o rapporti. 2. Gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali, e/o le parti sociali stesse dovranno, se del caso, stabilire a quali condizioni i contratti e i rapporti di lavoro a tempo determinato: a) devono essere considerati "successivi"; b) devono essere ritenuti contratti o rapporti a tempo indeterminato».

Secondo un orientamento ormai consolidato (Corte Cost. 170/1984; Corte Cost. 389/1989; Corte Cost. ord. 168/1991; Corte Cost. 482/1995; Corte Cost. 348/2007; Corte Cost. 349/2007; Corte Cost. 28/2010; Corte Cost. 227/2010; Cass. S.U. 8 agosto 2011, n. 17074; Cass. pen. 4 marzo 2005, n. 17836; Cass. 2 marzo 2005, n. 4466; Cass. 26 settembre 2003, n. 14312; Cass. 10 dicembre 2002, n. 17564; CdS IV, 18 gennaio 1996, n. 54; tutte in conformità alla giurisprudenza della Corte di giustizia di cui sono espressione, tra le altre, sentenze 4 febbraio 1988, causa C-157/86, Murphy e a., punto 11; 22 giugno 1989, causa C103/88, Costanzo, punto 33; 29 aprile 1999, causa C-224/97, Ciola, punto 26; 26 febbraio 2000, causa C-262/97, Engelbrecht, punto 40; 11 gennaio 2007, causa C-208/05, ITC Innovative Technology Center GmbH, punti 68 e 69; 14 ottobre 2010, causa C-243/09, Fuss, punto 63;), in virtù del principio (fondato sul precetto ex art. 11 Cost. e più recentemente sul disposto ex art. 117 comma 1 Cost.) del primato del diritto dell'Unione Europea sul diritto nazionale:

A) se una fattispecie trova regolamentazione sia in fonti europee di diretta applicazione (ossia in norme dalle quali i soggetti operanti all'interno degli ordinamenti degli Stati membri possono trarre situazioni giuridiche direttamente tutelabili in giudizio) sia in fonti interne, la disciplina deve essere individuata alla luce della fonte europea, di talché la normativa interna in contrasto, se è anteriore deve ritenersi implicitamente abrogata, se è posteriore deve essere disapplicata; in caso di dubbio circa la portata applicativa della fonte europea ed in particolare di un presunto contrasto con la norma interna, la questione deve essere inviata, ai sensi dell'art. 267 TFUE, alla Corte di giustizia, la quale, avendo il compito di assicurare «il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati» (art. 19 comma 1 TUE), precisa autoritariamente il significato del diritto dell'Unione, determinandone in definitiva l'ampiezza ed il contenuto delle possibilità applicative, con sentenze dichiarati ve che hanno la stessa efficacia delle disposizioni interpretate;

B) se il contrasto, non rimediabile neppure in via interpretativa (più approfonditamente *infra*), si pone tra la normativa interna e fonti europee prive di effetto diretto, la disciplina da applicare resta quella interna, salvo il rinvio alla Corte Costituzionale per illegittimità costituzionale della disciplina stessa, dove la norma europea assume il rango di parametro interposto (secondo quanto espressamente sancito dall'art. 117 comma 1 Cost.).



a) La Corte di giustizia è ferma nel ritenere (sentenza 4 luglio 2006, causa C-212/04, Adeneler e a., punti 54-57; 7 settembre 2006, causa C-53/04, Marrosu e Sardino, punti 40-43; 7 settembre 2004, causa 180/04, Vassallo, punti 32-35; 13 settembre 2007; 13 settembre 2000, causa C-307/05, Del Cerro Alonso, punto 25; 22 dicembre 2010, cause riunite C-444/09 e C-456/09, Gavieiro Gavieiro, punti 36-45;) — come si evince tanto dalla formulazione della direttiva 1999/70 e dell'accordo quadro, quanto dal loro sistema generale nonché dalla loro finalità — che le prescrizioni ivi enunciate sono applicabili ai contratti ed ai rapporti di lavoro a tempo determinato conclusi con le amministrazioni e con altri enti del settore pubblico.

b) Sempre la Corte di giustizia ha statuito (sentenze 15 aprile 2008, causa C-268/2006, Impact., punti 69-80; 23 aprile 2009, in cause riunite C-378/07 e C-380/07, Angelidaki e a., punto 196) che la clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro non appare, sotto il profilo del suo contenuto, incondizionata e sufficientemente precisa per poter essere invocata da un singolo dinanzi ad un giudice nazionale in quanto, ai sensi di tale disposizione, rientra nel potere discrezionale degli Stati membri ricorrere, al fine di prevenire l'utilizzo abusivo di contratti di lavoro a tempo determinato, ad una o più tra le misure enunciate in tale clausola o, ancora, a norme equivalenti in vigore, purché tengano conto delle esigenze di settori e/o di categorie specifici di lavoratori; nel contempo non è possibile determinare in maniera sufficiente la protezione minima che dovrebbe comunque essere attuata in virtù di suddetta clausola.

c) Secondo l'ormai consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia (v. sentenze Adeneler e a., cit., punti 65, 80, 92 e 101; Marrosu e Sardino, cit., ptmo 50; Vassallo, cit., punto 35; Impact, cit., punti 69 e 70, e Angelidaki e a., cit., punti 74 e 151, nonché ordinanza 1° ottobre 2010, causa C-3/10, Affatato, punti 43 e 44;), la clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro impone agli Stati membri — onde prevenire l'utilizzo abusivo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato e qualora il diritto nazionale non preveda già misure equivalenti — l'adozione effettiva e vincolante di almeno una delle tre misure elencate in tale disposizione ed attinenti, rispettivamente, a:

- a) ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo di tali contratti o rapporti di lavoro,
- b) durata massima totale degli stessi contratti o rapporti di lavoro successivi,
- c) numero dei rinnovi di questi ultimi.

In ordine alle misure previste sub b) e c) dalla clausola 5, punto 1) dell'accordo quadro (durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi, numero dei loro rinnovi) appare evidente l'assenza della loro previsione nella disciplina interna relativa al reclutamento del personale scolastico a tempo determinato;

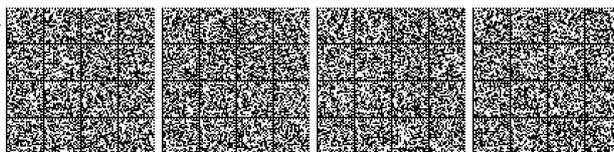
ciò è ancora più vero dopo la novella dell'art. 10 d.lgs. n. 368/2001, in cui è stato inserito il comma 4-bis, il quale ha precisato che ai contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze del personale docente ed ATA «non si applica l'art. 5, comma 4-bis, del presente decreto», norma questa che, secondo quanto chiarito dal Governo italiano nella causa C-3/10, Affatato, cit., punto, 48, è stata introdotta proprio «al fine di evitare il ricorso abusivo ai contratti di lavoro a tempo determinato nel settore pubblico».

In ordine alla misura prevista sub a) dalla clausola 5, punto 1) dell'accordo quadro (esistenza di «ragioni obiettive» che giustifichino il rinnovo dei rapporti a tempo determinato successivi), la Corte di giustizia ha precisato (sentenze Adeneler e a., cit., punti 69, 70, 71 e 74; Angelidaki, cit., punti 88-100;):

«La nozione di “ragioni oggettive” dev'essere intesa nel senso che essa si riferisce a circostanze precise e concrete che contraddistinguono una determinata attività e, pertanto, tali da giustificare, in un simile contesto particolare, l'utilizzo di contratti di lavoro a tempo determinato stipulati in successione. Dette circostanze possono risultare segnatamente dalla particolare natura delle funzioni per l'espletamento delle quali siffatti contratti sono stati conclusi e dalle caratteristiche inerenti a queste ultime o, eventualmente, dal perseguimento di una legittima finalità di politica sociale di uno Stato membro... Per contro, una disposizione nazionale che si limiti ad autorizzare, in modo generale ed astratto attraverso una norma legislativa o regolamentare, il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato stipulati in successione, non soddisferebbe i criteri precisati al punto precedente.... In particolare, il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato sulla sola base di una tale disposizione generale, senza relazione con il contenuto concreto dell'attività considerata, non consente di stabilire criteri oggettivi e trasparenti al fine di verificare se il rinnovo di siffatti contratti risponda effettivamente ad un'esigenza reale, sia idoneo a conseguire l'obiettivo perseguito e sia necessario a tale effetto».

A) Una parte minoritaria della giurisprudenza di merito (Corte di Appello di Perugia, n. 524/2010; n. 341/2011;) non ravvisa alcun contrasto tra la disciplina interna in ordine al reclutamento del personale scolastico a tempo determinato e la clausola 5 punto 1 dell'accordo quadro, così statuendo:

«In linea generale, occorre tener presenti le esigenze peculiari che, nel settore dell'amministrazione scolastica, le assunzioni a tempo determinato sono destinate a soddisfare. L'organico del personale scolastico — docente e non docente — è caratterizzato da una certa variabilità, in dipendenza del variare, di anno in anno, del numero degli



utenti del servizio scolastico. Di conseguenza, per un verso, ragioni di contenimento della spesa pubblica suggeriscono di evitare il sovradimensionamento degli organici, così da evitare esuberi di personale e costi inutili nei momenti di calo demografico o di diminuzione, per qualsiasi motivo, delle iscrizioni; per altro verso, la necessità di assicurare la costante erogazione del servizio scolastico, finalizzato al soddisfacimento di un interesse costituzionalmente garantito, rende giustificato e ragionevole il ricorso alle assunzioni a termine.

Già queste considerazioni di carattere generale inducono a escludere l'esistenza di un abuso nel ricorso dell'amministrazione scolastica allo strumento del contratto a tempo determinato. L'analisi della normativa che regola l'istituto rafforza questo convincimento.

I contratti a tempo determinato nella scuola sono riconducibili a tre tipologie (v. l'art. 4, comma 11 della legge n. 124/99, l'art. 1 del regolamento per le supplenze del personale ATA, D.M. n. 430 del 2000, e, per il personale docente, l'art. 1 del D.M. n. 201 del 2000, poi il D.M. n. 131 del 2007).

Vi sono, anzitutto, le supplenze annuali cosiddette su «organico di diritto», ossia riguardanti posti disponibili e vacanti, con scadenza al termine dell'anno scolastico (31 agosto). I posti in questione sono quelli che risultano effettivamente vacanti entro la data del 31 dicembre e che rimarranno prevedibilmente scoperti per l'intero anno. Per essi, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali, si procede al conferimento di supplenze annuali, con la stipulazione di contratti a termine in scadenza al 31 agosto, allorché non sia possibile provvedere con il personale di ruolo delle dotazioni organiche provinciali o mediante utilizzazione del personale in soprannumero, se non vi sia stato assegnato a qualsiasi titolo personale di ruolo. Si tratta, di regola, di posti in sedi disagiate o comunque di scarso gradimento, per i quali non vi sono domande di assegnazione da parte del personale di ruolo. La scopertura di questi posti non è prevedibile, e si manifesta solo dopo l'esaurimento delle procedure di trasferimento, assegnazione provvisoria, utilizzazione di personale soprannumerario e immissione in ruolo; solo allora, verificato che sono rimasti privi di titolare, quei posti possono essere coperti in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo — mediante l'assegnazione delle supplenze su organico di diritto, dette anche annuali.

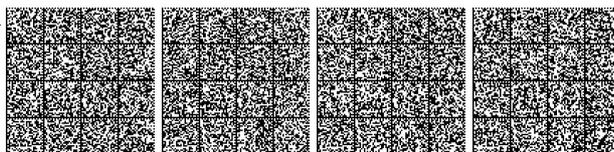
V'è, poi, la tipologia delle supplenze annuali cosiddette su «organico di fatto», con scadenza al 30 giugno, cioè, al termine dell'attività didattica. I posti con esse coperti non sono tecnicamente vacanti, ma si rendono di fatto disponibili. Ciò può avvenire, ad esempio, per un aumento imprevisto della popolazione scolastica nel singolo istituto, la cui pianta organica resti tuttavia immutata, oppure per l'aumento del numero di classi, dovuto a motivi contingenti, ad esempio di carattere logistico.

La terza categoria è quella delle supplenze temporanee, conferite per ogni altra necessità, come la sostituzione di personale assente o la copertura di posti resisi disponibili, per qualsivoglia ragione, soltanto dopo il 31 dicembre, e destinate a terminare non appena venga meno l'esigenza per cui sono state disposte...

In sostanza, il legislatore, con una valutazione compiuta ex ante e in via generale e astratta, richiamata per *relationem* in ciascun contratto concluso con il singolo lavoratore, ha esplicitato le ragioni dell'assunzione a termine, diretta a garantire l'erogazione di un servizio pubblico di rilevanza costituzionale...

Nessun abuso può essere ipotizzato nelle ipotesi di assunzione per la sostituzione di docenti assente per malattia o altra causa, con diritto alla conservazione del posto, né in quelle di supplenze su organico di fatto, giacché le esigenze che esse soddisfano sono effettivamente contingenti e imprevedibili, e tali da far escludere, di per sé, una condotta abusiva.

Restano le supplenze su organico di diritto: si deve, dunque, accertare se l'assegnazione ripetuta alla medesima persona di questo tipo d'incarichi possa configurare un abuso, nel senso in cui questo termine è utilizzato dalla normativa europea sui contratti a tempo determinato... Occorre tener presente, anzitutto, che ciascun incarico è svincolato dai precedenti, di cui non costituisce né prosecuzione né proroga, e spesso attiene alla copertura di posti situati in sedi diverse. In secondo luogo, l'amministrazione scolastica — a differenza del datore privato, che può scegliere liberamente il lavoratore con cui stipulare il contratto — ha l'obbligo di attenersi alle graduatorie permanenti provinciali, per gli incarichi su organico di diritto, o, per le supplenze su organico di fatto o temporanee, alle graduatorie interne d'istituto o di circolo. Il supplente chiamato a ricoprire l'incarico, poi, non è «nominato», bensì è «individuato» secondo criteri predeterminati, che l'amministrazione è tenuta a rispettare. In sostanza, una volta individuato nella graduatoria il lavoratore da assumere, l'attribuzione dell'incarico costituisce un vero e proprio obbligo per l'amministrazione. Non si può negare che la reiterazione dei contratti a tempo determinato mantenga il lavoratore in una situazione di precarietà, e ciò può certamente costituire fonte di disagio; tuttavia, è anche vero che questa reiterazione rafforza sempre più la posizione del «precario», il quale, vedendosi attribuire punteggio per ogni periodo di servizio prestato, acquisisce sempre maggiori titoli per il conferimento di successivi incarichi. In altre parole, l'amministrazione scolastica non può esimersi dall'individuare, per soddisfare le esigenze di sostituzione descritte, quei soggetti che hanno accumulato maggiore punteggio e che quindi occupano le posizioni migliori nella graduatoria, ossia proprio coloro che più volte siano



stati assunti con contratto a termine. Il miglioramento del punteggio e l'avanzamento nella graduatoria, inoltre, rilevano anche sotto un altro aspetto. L'assunzione a tempo indeterminato nella scuola avviene, oltre che con l'espletamento di concorsi per esami e titoli, peraltro sempre più sporadico, anche e soprattutto con il sistema delle immissioni in ruolo, nel quale la selezione dei lavoratori da assumere in pianta stabile avviene attingendo alle graduatorie permanenti (art. 399 d.Lgs n. 297/1994, come modificato dall'art. 1 della legge n. 124/1999; v. anche l'art. 1, comma 605 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che prevedeva un piano triennale per l'assunzione a tempo indeterminato di personale docente e ATA per il triennio 2007-2009), le stesse, cioè, utilizzate per individuare i soggetti cui conferire gli incarichi di supplenza..."; in definitiva "sul piano ontologico, può senza dubbio essere affermato che le assunzioni nella scuola pubblica in regime di precariato (o di preruolo) non sono assunzioni a termine in senso tecnico, ma si configurano come speciale e progressivo sistema di "reclutamento", destinato a concludersi fisiologicamente con l'assunzione "in ruolo" e la ricostruzione della carriera».

B) Di contro, secondo l'orientamento maggioritario della giurisprudenza di merito (*ex multis*, Trib. Siena, 27 settembre 2010, Fiorilli/Miur; Trib. Livorno, 26 novembre 2010, X/MIUR; Trib. Torino, 11 gennaio 2011, Lo Faro/MIUR; Trib. Genova, 25.3.2011 Billeci e a./MIUR; Trib. Trieste, 29 marzo 2011 Matiassi e a./MIUR; Trib. Napoli, 16 giugno 2011, Serse/MIUR; Trib. Trani, 18 giugno 2011, Modugno/MIUR;), quanto meno le supplenze disposte in esecuzione dell'art. 4 comma 1 legge n. 124/1999 (e, per quanto concerne la controversia in esame, dell'art. 93 comma 1, L.P. 5/2006, in relazione all'ipotesi di «copertura delle cattedre e dei posti d'insegnamento effettivamente vacanti e disponibili») vengono conferite per far fronte a stabili vacanze nell'organico determinate dal fatto che il numero delle unità del personale in ruolo è inferiore a quello dei posti in organico; di contro, qualora venisse apprestata una dotazione di personale equivalente alle posizioni prestabilite nell'organico, le variazioni della domanda di prestazioni sul territorio, che risultassero imprevedute rispetto ai dati conosciuti sulla popolazione scolastica, si potrebbero fronteggiare in linea di massima con la mobilità dei dipendenti e solo in via sussidiaria con forme contrattuali flessibili.

Appare evidente che l'esigenza di provvedere alla copertura dei posti, per i quali non siano state presentate domande di assegnazione da parte del personale di ruolo — costituente, ad avviso della giurisprudenza di merito minoritaria, una ragione oggettiva idonea a giustificare la reiterazione di contratti a tempo determinato in funzione delle supplenze annuali ex art. 4 comma 1 legge n. 124/1999 — potrebbe essere soddisfatta apprestando una dotazione di personale a tempo indeterminato equivalente al numero dei posti dell'organico di diritto;

nel contempo è innegabile che ciò comporterebbe — anche considerando i tempi necessari all'espletamento delle procedure di mobilità — un aggravio della spesa pubblica quando il calo demografico o comunque la diminuzione per qualsiasi altro motivo del numero delle iscrizioni o, più in generale, dell'offerta formativa determinasse un sovradimensionamento dell'organico;

quindi alla scelta del legislatore — di consentire all'Amministrazione scolastica di procedere alla copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento effettivamente vacanti e disponibili mediante il conferimento di supplenze annuali, anziché attraverso assunzioni in ruolo a tempo indeterminato — è sottesa la necessità di contenimento della spesa pubblica, evitando che si verifichi il fenomeno (menzionato dalla Provincia autonoma di Trento nella propria memoria di costituzione) dei cd. docenti di ruolo «soprannumerari», ossia in esubero rispetto alle effettive esigenze del servizio scolastico.

Alla luce dell'orientamento espresso dalle giurisdizioni superiori (per tutte Corte Cost. 289/2010; Corte Cost. 89/2003; Cass. 7 maggio 2008, n. 11161; Cass. 3 giugno 2004, n. 10605; Cass. 2 maggio 2003, n. 6699; Cass. 16 settembre 2002, n. 13528; CdS. V, 1° aprile 2011, n. 2022; CdS. VI, 24 gennaio 2011, n. 467); la razionalizzazione, il controllo ed il contenimento della spesa pubblica costituiscono interessi generali collegati al principio costituzionale ex art. 97 del buon andamento dell'azione amministrativa.

Tuttavia nella controversia in esame occorre stabilire, alla luce della già richiamata giurisprudenza della Corte di giustizia, se tali interessi generali:

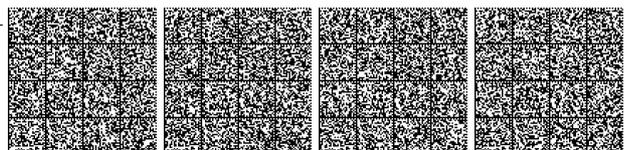
(a) possano essere ricondotti alla natura ed alle caratteristiche delle funzioni del servizio scolastico per lo svolgimento delle quali la pubblica amministrazione procede alla copertura dei posti vacanti e disponibili mediante supplenze annuali

o

(b) attengano al perseguimento di una legittima finalità di politica sociale dello Stato membro.

Ad (a):

in ordine al primo profilo, le pur impellenti ed effettive esigenze di ordine economico che assillano il datore di lavoro pubblico non costituiscono un elemento necessariamente caratterizzante le funzioni svolte dal servizio scolastico, dato che la copertura dei posti vacanti e disponibili potrebbe essere attuata, sebbene con maggiori costi per



l'amministrazione pubblica, anche attraverso l'assunzione di personale di ruolo in misura corrispondente all'organico di diritto;

quindi sotto questo profilo il rinnovo reiterato dei contratti a tempo determinato risulta difforme al diritto europeo e la prevalenza di quest'ultimo può essere affermata già in via interpretativa dal giudice nazionale.

A (b):

in ordine alla seconda questione, la precisazione della Corte di giustizia, secondo la quale le finalità — il cui perseguimento consente l'utilizzo di una successione di contratto a tempo determinato — debbano essere «di politica sociale», fa ritenere non manifestamente infondato l'assunto che tra quelle finalità non sia annoverabile l'interesse, pur di carattere generale, al controllo e contenimento della spesa pubblica (nonostante la necessità di mantenere una quota di vacanze nell'organico di diritto, al fine di evitare il sorgere di esuberi tra i docenti di ruolo, renda configurabili ragioni di carattere obiettivo e temporaneo per la giustificazione del rinnovo dei contratti a tempo determinato specie considerando che la vacanza e la disponibilità dei posti dell'organico di diritto, anche se in precedenza occupati da docenti a tempo indeterminato, emerge solamente dopo l'esaurimento delle procedure di trasferimento, di assegnazione provvisoria, di utilizzazione di personale soprannumerario e di immissione in ruolo, di talché ciascun incarico è svincolato dai precedenti, di cui, quindi, non costituisce né prosecuzione né proroga, e spesso attiene alla copertura di posti situati in sedi diverse; in proposito occorre ricordare che la Corte di giustizia ha ritenuto conforme alla clausola 5 comma 1 lett. a) dell'accordo quadro una disposizione nazionale che consentiva il rinnovo di contratti o rapporti a tempo determinato «per soddisfare “esigenze particolari” che siano “riconciliabili alla forma, al tipo o all'attività dell'impresa”» — sentenza Angelidaki e a., cit., punto 101; inoltre ha precisato che la suddetta clausola, alla luce della sua formulazione, «riconosce agli Stati membri la facoltà, in quanto ciò sia oggettivamente giustificato, di tenere in considerazione le esigenze particolari degli specifici settori d'attività...» sentenza Marrosu e Sardino, punto 45);

infatti non appare manifestamente infondato sostenere che tali «finalità di politica sociale» debbano essere coerenti con le considerazioni generali espresse in via preliminare nell'accordo quadro, cui la direttiva 1999/70/CE ha dato attuazione ed in particolare con quella sub 6., secondo la quale «i contratti di lavoro a tempo indeterminato rappresentano la forma comune dei rapporti di lavoro e contribuiscono alla qualità della vita dei lavoratori interessati e a migliorare il rendimento»;

inoltre non dovrebbero contrastare con l'orientamento espresso dalla Consulta nella sentenza n. 45/1965, secondo cui al diritto del lavoro riconosciuto dal precetto ex art. 4 comma 1 (che, ad avviso di autorevole dottrina costituisce parte integrante del cd. «patrimonio costituzionale comune desumibile dagli obblighi internazionali, dall'ordinamento comunitario e dalla legislazione nazionale», secondo l'espressione coniata da Corte Cost. 104/2006 e richiamata da Corte Cost. 182/2008), quale «fondamentale diritto di libertà della persona umana, che si estrinseca nella scelta e nel modo di esercizio dell'attività lavorativa» — «fa riscontro», tra l'altro «l'obbligo — il cui adempimento è ritenuto dalla Costituzione essenziale all'effettiva realizzazione del descritto diritto — di indirizzare l'attività di tutti i pubblici poteri, e dello stesso legislatore, alla creazione di condizioni economiche, sociali e giuridiche che consentano l'impiego di tutti i cittadini idonei al lavoro».

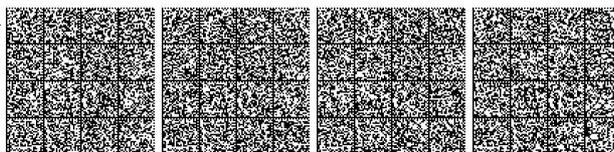
Seguendo questa prospettiva emerge un evidente contrasto tra la disciplina interna del reclutamento del personale scolastico a tempo determinato ed il diritto dell'Unione Europea, in particolare in ordine alla clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro nella parte in cui la prima consente l'utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato per il perseguimento di uno scopo (il contenimento della spesa pubblica) non riconducibile alle «finalità di politica sociale» previste dalla seconda.

Come si è già visto, secondo altro orientamento consolidato della Corte di giustizia, la clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro non appare, sotto il profilo del suo contenuto, incondizionata e sufficientemente precisa per poter essere invocata da un singolo dinanzi ad un giudice nazionale, di talché l'eventuale contrasto con la normativa interna determina non già la disapplicazione di quest'ultima (come avviene nel caso di fonti europee di diretta applicazione), ma il rinvio alla Corte Costituzionale per violazione degli artt. 11 e 117 comma 1 Cost..

È vero che la Corte di giustizia è pervenuta a questa valutazione stante la discrezionalità attribuita agli Stati membri nell'introdurre una o più delle tre misure previste al fine di prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato;

tuttavia — allorché la stessa Corte individua tra le ragioni oggettive idonee a giustificare tale successione anche il perseguimento di «una legittima finalità di politica sociale di uno Stato membro» — esclude la natura incondizionata e sufficientemente precisa anche dell'ipotesi sub a) — di per sé sola considerata — della clausola 5, punto 1;

infatti, come ha specificato Corte Cost. 168/1991, la prescrizione è incondizionata quando è tale «da non lasciare margine di discrezionalità agli Stati membri nella loro attuazione» e sufficientemente precisa quando «la fattispecie



astratta ivi prevista ed il contenuto del precetto ad essa applicabile devono essere determinati con completezza, in tutti i loro elementi»;

quindi appare evidente che, se la direttiva, come ha statuito la Corte di giustizia, ricomprende — tra le ragioni oggettive idonee a giustificare il rinnovo di contratti a tempo determinato successivi — anche il perseguimento di una finalità di politica sociale indicata dallo stesso Stato membro, non può certo configurarsi la mancanza di discrezionalità, da parte degli Stati membri, nell'attuazione della direttiva ed in particolare nella specificazione degli elementi costitutivi della fattispecie di cui alla clausola 5, punto 1, lett. a);

inoltre, come pure si è già visto, le sentenze della Corte di giustizia, pronunciate a seguito del rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, valgono sì a precisare autoritariamente il significato del diritto dell'Unione, ma presentano la stessa efficacia delle disposizioni interpretate e quindi non attribuiscono efficacia diretta a disposizioni che ne sono prive ab origine.

È pure vero che, sempre secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, il giudice nazionale, nell'applicare il diritto interno, «deve interpretare tale diritto per quanto possibile alla luce del testo e dello scopo della direttiva onde conseguire il risultato perseguito da quest'ultima e conformarsi pertanto all'art. 249, terzo comma, CE;» (sentenze 10 aprile 1984, causa C-14/83, Von Colson Kamann, punto 26; 13 novembre 1990, causa C-106/89, Marleasing, punto 8; 14 luglio 1994, causa C-91/92, Faccini Dori, punto 26; 23 febbraio 1999, causa C-63/97, BMW, punto 22; 27 giugno 2000, cause riunite da C-240/98 a C-244/98, Océano Grupo Editorial e Salvat Editore, punto 30; 23 ottobre 2003, causa C-408/01, Adidas-Salomon e Adidas Benelux, Punto 21; 5 ottobre 2004, cause riunite da C-397/01 a 403/01, Pfeiffer ed a., punto 113;),

infatti «l'esigenza di un'interpretazione conforme del diritto nazionale è... inerente al sistema del Trattato CE, in quanto permette al giudice nazionale di assicurare, nel contesto delle sue competenze, la piena efficacia delle norme comunitarie quando risolve la controversia ad esso sottoposta» (v., in particolare, sentenze 15 maggio 2003, causa C-160/01, Mau, punto 34; Pfeiffer e a., cit., punto 114, e Adeneler e a., cit., punto 109; Impact, cit., punto 99;);

inoltre «il principio di interpretazione conforme richiede nondimeno che i giudici nazionali si adoperino al meglio nei limiti della loro competenza, prendendo in considerazione il diritto interno nella sua interezza e applicando i metodi di interpretazione riconosciuti da quest'ultimo, al fine di garantire la piena effettività della direttiva di cui trattasi e pervenire ad una soluzione conforme alla finalità perseguita da quest'ultima» (Pfeiffer e a., cit., punti 115, 116, 118 e 119; Adeneler e a., cit., punto 111; Impact, cit., punto 101).

Tuttavia «l'obbligo per il giudice nazionale di fare riferimento al contenuto di una direttiva nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme pertinenti del suo diritto nazionale trova i suoi limiti nei principi generali del diritto, in particolare in quelli di certezza del diritto e di non retroattività, e non può servire da fondamento ad un'interpretazione contra legem del diritto nazionale» (sentenze 8 ottobre 1987, causa C-80/86, Kolpinghuis Nijmegen, punto 13; 16 giugno 2005, causa C-105/03, Pupino, punti 44 e 47; Adeneler e a., cit., punto 110; Impact, cit., punto 100;).

Al fine di affermare, come non sembra manifestamente infondato a questo giudice, che gli interessi generali al controllo ed al contenimento della spesa pubblica — che il legislatore italiano ha, in tutta evidenza, posto a fondamento della scelta di consentire all'Amministrazione scolastica di procedere alla copertura di una quota delle cattedre e dei posti di insegnamento effettivamente vacanti e disponibili mediante il conferimento di supplenze annuali, anziché attraverso assunzioni in ruolo a tempo indeterminato — non attengono al perseguimento di una legittima finalità di politica sociale, non è possibile, in quanto contra legem, un'interpretazione del diritto interno in conformità al diritto dell'Unione, ma è necessaria la prospettazione — nell'impossibilità, stante l'inefficacia diretta della norma europea, della disapplicazione del diritto interno — di una questione di costituzionalità per violazione dei precetti ex art. 11 e 117 comma 1;

in proposito occorre evidenziare che nel caso in esame i rapporti di lavoro a tempo determinato intercorsi tra i ricorrenti e l'Amministrazione convenuta scaturiscono da contratti stipulati — la circostanza è incontestata — nella piena osservanza della disciplina in tema di reclutamento del personale scolastico;

quindi si tratta di una fattispecie rispetto alla quale non appare di immediata applicazione il disposto ex art. 36 comma 5 d.lgs. n. 165/2001, che concerne l'ipotesi dell'assunzione o l'impiego di lavoratori da parte delle pubbliche amministrazioni in «violazione di disposizioni imperative»;

né appare possibile attualmente annoverare tra le disposizioni imperative violate in occasione della stipulazione dei contratti di lavoro a tempo determinato *de quibus* la clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro, dato che ciò significherebbe attribuire efficacia diretta ad una direttiva *in parte qua* non incondizionata e non sufficientemente precisa.

Ne deriva che la nullità, invocata dai ricorrenti, per violazione di norme imperative, delle clausole di apposizione del termine finale contenute nei suddetti contratti, potrebbe essere dichiarata solo qualora venisse accolta la questione, che viene qui sollevata d'ufficio, di illegittimità costituzionale — per contrasto con gli artt. 11 e 117 comma 1 Cost., in riferimento alla clausola 5, punto 1, lett. a) dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato,



alla quale la direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 ha dato attuazione — della disciplina relativa al reclutamento del personale scolastico a tempo determinato (in applicazione della quale tali contratti sono stati stipulati), in particolare dell'art. 4 comma 1 legge 3 maggio 1999, n. 124 e dell'art. 93 comma 1 e 2 della legge della Provincia di Trento 7 agosto 2006, n. 5, nella parte in cui consentono la copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo, così da determinare l'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato per il perseguimento, da parte dell'Amministrazione datrice, di uno scopo (il contenimento della spesa pubblica) non riconducibile ad una «finalità di politica sociale di uno Stato membro» secondo l'accezione desumibile dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 comma 1 legge 3 maggio 1999, n. 124 e dell'art. 93 comma 1 e 2 della legge della Provincia di Trento 7 agosto 2006, n. 5, nella parte in cui — in violazione degli artt. 11 e 117 comma 1 Cost., in riferimento alla clausola 5, punto 1, lett. a) dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP su lavoro a tempo determinato, alla quale la direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 ha dato attuazione consentono la copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo, così da determinare l'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato per il perseguimento, da parte dell'Amministrazione datrice, di uno scopo (il contenimento della spesa pubblica) non riconducibile ad una «finalità di politica sociale di uno Stato membro» secondo l'accezione desumibile dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende in parte qua il giudizio in corso;

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al presidente del Consiglio dei ministri ed al presidente della Provincia Autonoma di Trento, nonché comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento ed al presidente del Consiglio della Provincia Autonoma di Trento.

Così deciso in Trento, in data 15 novembre 2011

Il Giudice: FLAIM

12C0066

N. 32

Ordinanza del 15 novembre 2011 emessa dal Tribunale di Trento nel procedimento civile promosso da Lucian Chiara ed altri contro Provincia autonoma di Trento e Presidenza del Consiglio dei ministri

Istruzione pubblica - Copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultano effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre, mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo - Conseguente successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato per il perseguimento da parte dell'Amministrazione datrice di lavoro di uno scopo (il contenimento della spesa pubblica) non riconducibile ad una "finalità di politica sociale di uno Stato membro" secondo l'accezione desumibile dalla giurisprudenza della Corte di giustizia - Violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario.

- Legge 3 maggio 1999, n. 124, art. 4, comma 1; legge della provincia di Trento 7 agosto 2006, n. 5, art. 93, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma, in relazione alla direttiva 1999/70/CE del 28 giugno 1999.



IL TRIBUNALE

Ha pronunciato in data 15 novembre 2011 la seguente ordinanza.

Rilevato in fatto

Con ricorso depositato in data 19 agosto 2011 Lucian Chiara, Della Putta Federica, Lucian Daiana, DA Rugna Laura, Guarrella Monica, Vertuani Vittorio, Loss Eliana, Bonat Silvia e Bernardin Giuseppina — premesso di aver stipulato, o con il dirigente del servizio provinciale competente (in un primo tempo l'agenzia provinciale per l'istruzione denominata «sovrintendenza scolastica provinciale»), successivamente il servizio per la gestione delle risorse umane della scuola e della formazione) o con il dirigente della singola istituzione scolastica, contratti di lavoro a tempo determinato ai sensi:

I) in un primo tempo della disciplina statale ex art. 4 legge 3 maggio 1999, n. 124, applicabile nel territorio della provincia di Trento anche successivamente all'entrata in vigore del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 405 («Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento scolastico in provincia di Trento») in forza della previsione ex art. 2 comma 7 dello stesso d.P.R. («Fino all'adozione delle leggi provinciali di cui al comma 3 e dei contratti collettivi provinciali di cui al comma 4, ovvero per quanto dagli stessi non disciplinato, al personale insegnante appartenente ai ruoli di cui al comma 2 e al personale docente supplente in servizio nelle scuole della provincia si applicano, per quanto concerne lo stato giuridico e il trattamento economico, le norme vigenti per il corrispondente personale degli uffici, scuole ed istituti funzionanti nel restante territorio dello Stato»);

II) successivamente della disciplina provinciale ex art. 93 comma 1 2 e 3 L P 7 agosto 2006, n. 5 proponevano nei confronti della provincia autonoma di Trento, tra l'altro, domanda di accertamento della nullità — per violazione della clausola 5, punto I dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, alla quale la direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28.6.1999 ha dato attuazione — delle clausole appositive dei termini finali contenute nei singoli contratti di lavoro a tempo determinato, con conseguente conversione dei rapporti di lavoro a tempo determinato in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato a far data dalla stipulazione del primo contratto di lavoro a tempo determinato o quanto meno dal superamento del periodo complessivo di 36 mesi, comprensivo di proroghe e rinnovi.

Ritenuto in diritto

Viene sollevata d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 comma 1 legge 3 maggio 1999, n. 124 e dell'art. 93 comma 1 e 2 della legge della Provincia di Trento 7 agosto 2006, n. 5, nella parte in cui — in violazione degli artt. 11 e 117 comma 1 Cost., in riferimento alla clausola 5, punto 1, lett. a) dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, alla quale la direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28.6.1999 ha dato attuazione — consentono la copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo, così da determinare l'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato per il perseguimento, da parte dell'Amministrazione datrice, di uno scopo (il contenimento della spesa pubblica) non riconducibile ad una "finalità di politica sociale di uno Stato membro", secondo l'accezione desumibile dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

Sulla rilevanza nel giudizio a quo

Il giudizio in corso non può essere definito indipendentemente dalla soluzione della suddetta questione di legittimità costituzionale.

Applicando le norme impugnate la domanda proposta dai ricorrenti dovrebbe essere rigettata;



è infatti incontestato che i rapporti di lavoro a tempo determinato intercorsi tra i ricorrenti e l'Amministrazione convenuta scaturiscono da contratti stipulati nella piena osservanza della disciplina interna in tema di reclutamento del personale scolastico (in particolare dell'art. 4 comma 1 L. 124/1999 e dell'art. 93 comma 1 e 2 L.P. 5/2006), che consente la copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo, anche qualora ciò comporti l'utilizzo senza limiti di durata e di numero dei rinnovi di una successione di contratti a tempo determinato;

quindi, alla luce della vigente disciplina interna in ordine al reclutamento del personale scolastico a tempo determinato, non sarebbe configurabile la nullità parziale, ipotizzata dai ricorrenti in ordine alle clausole appositive dei termini finali, per violazione di norme imperative, dei contratti di durata annuale stipulati con l'Amministrazione convenuta.

Assai di recente il legislatore (art. 9 comma 18 D.L. 13 maggio 2011, n. 70 conv. con legge 12 luglio 2011, n. 106) ha aggiunto nell'art. 10 d.lgs. n. 368/2001 il comma 4-bis, secondo cui "stante quanto stabilito dalle disposizioni di cui all'articolo 40, comma 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, all'articolo 4, comma 14-bis, della legge 3 maggio 1999, n. 124, e all'articolo 6, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono altresì esclusi dall'applicazione del presente decreto i contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze del personale docente ed ATA, considerata la necessità di garantire la costante erogazione del servizio scolastico ed educativo anche in caso di assenza temporanea del personale docente ed ATA con rapporto di lavoro a tempo indeterminato ed anche determinato. In ogni caso non si applica l'articolo 5, comma 4-bis, del presente decreto".

Secondo un orientamento di merito tale innovazione presuppone che in precedenza la disciplina ex d.lgs. n. 368/2001 trovasse integrale applicazione anche in ordine ai contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze del personale docente ed ATA.

L'assunto non può essere condiviso:

è evidente, attesa la contiguità cronologica, che il legislatore è intervenuto in reazione al formarsi di una giurisprudenza di merito che ha statuito l'illegittimità per contrasto con le prescrizioni contenute nel d.lgs. n. 368/2001 — in tema di sussistenza delle ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo (art. 1 comma 1), dell'indicazione scritta delle stesse (art. 1 comma 2) e soprattutto dei limiti alla successione di contratti a tempo determinato (art. 5) — con declaratoria, in talune pronunce, di conversione in rapporto a tempo indeterminato (ed infatti la stessa *ratio* è sottesa ad altro intervento del legislatore, costituito dall'art. 1 comma 1 D.L. 25 settembre 2009, n. 134, conv. con legge 24 novembre 2009, n. 167, che, novellando l'art. 4 legge n. 124/1999, ha introdotto il comma 14-bis, secondo cui "i contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze previste dai commi 1, 2 e 3, in quanto necessari per garantire la costante erogazione del servizio scolastico ed educativo, possono trasformarsi in rapporti di lavoro a tempo indeterminato solo nel caso di immissione in ruolo, ai sensi delle disposizioni vigenti e sulla base delle graduatorie previste dalla presente legge e dall'articolo 1, comma 605, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni") o, in altre pronunce, di risarcimento del danno ai sensi dell'art. 36 comma 5 d.lgs. n. 165/2011;

invero l'inapplicabilità della disciplina ex d.lgs. 368/2001 ai contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze del personale docente ed ATA emergeva già dalle previsioni ex d.lgs. 165/2001, dove — a fronte dell'art. 36 comma 1 (testo originario), secondo cui: "Le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle disposizioni sul reclutamento del personale di cui ai commi precedenti, si avvalgono delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa. I contratti collettivi nazionali provvedono a disciplinare la materia dei contratti a tempo determinato... in applicazione di quanto previsto dalla legge 18 aprile 1962, n. 230..., nonché da ogni successiva modificazione o integrazione della relativa disciplina" — l'art. 70 comma 8, dopo aver stabilito che "le disposizioni del presente decreto si applicano al personale della scuola", ha precisato che "sono fatte salve le procedure di reclutamento del personale della scuola di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 e successive modificazioni ed integrazioni" (tale norma è rimasta immutata anche dopo la novella dell'art. 36 comma 1 d.lgs. n. 165/2001 — ulteriore riprova della persistente vigenza anche dopo l'emanazione del d.lgs. 369/2001 dell'art. 36 d.lgs. 165/2001 introdotto in precedenza — ad opera dell'art. 17 comma 26 D.L. 1.7.2009, n. 78 conv. con L. 3.8.2009, n. 102, secondo cui: "Per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti. Ferma restando la competenza delle amministrazioni in ordine alla individuazione delle necessità organizzative in coerenza con quanto stabilito dalle vigenti disposizioni di legge, i contratti collettivi nazionali prov-



vedono a disciplinare la materia dei contratti di lavoro a tempo determinato... in applicazione di quanto previsto dal decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368”);

inoltre, come acutamente evidenziato da Trib. Genova, 25 marzo 2011 Billeci e a./MIUR (conf. Trib. Trieste, 29 marzo 2011 Matiassi e a./MIUR): “Il d.lgs. n. 368/2001 non contiene norme che abbiano abrogato in modo espresso l’articolato normativo relativo al reclutamento del personale scolastico, dianzi delineato. All’art. 11 comma 1 si è resa espressa la conseguenza dell’abrogazione tacita per incompatibilità (art. 15 prel. cod.civ.). È opinabile che il meccanismo riconducibile al t.u. 297/94 ed alla L. 124/99 sia coerente con le regole introdotte dal d.lgs. n. 368/2001. Ma riesce d’altro canto difficile immaginare che un tale complesso di norme possa ritenersi abrogato senza una disposizione che esplicita in tal senso. È certo comunque che, per il legislatore italiano, esso è sopravvissuto. Gli innesti normativi successivi sulle disposizioni previgenti sono stati infatti innumerevoli: valga per tutti l’inserimento del comma 14-*bis* all’art. 4 legge n. 124/99, compiuto ancora nel 2009, con cui si è avvertita evidentemente la necessità di ribadire, per il comparto scolastico, un principio già espresso a chiare lettere nel testo unico sull’impiego pubblico (d.lgs. n. 165/2001); ancora più recente è la clausola di salvezza prevista per queste “specifiche disposizioni di settore” rispetto ai generali limiti di spesa stabiliti invece per le assunzioni con contratto a termine o con altre forme flessibili negli enti pubblici dall’art. 9, comma 28, D.L. 78/2010, conv. in legge n. 122/2010. E’ dunque ragionevole ritenere che il sistema di reclutamento del personale scolastico, improntato ad esigenze peculiari e contrapposte di salvaguardia della continuità del servizio, reperimento delle risorse e contenimento della spesa pubblica sia soggetto alla disciplina risalente al t.u. del 1994 ed alle successive modificazioni, in ragione della sua specialità rispetto alla normativa del d.lgs. n. 368/2001”.

Sulla non manifesta infondatezza

Le procedure di reclutamento del personale della scuola.

In tema di reclutamento del personale scolastico a tempo determinato la disciplina statale (art. 4 legge n. 124/1999) dispone:

«1. Alla copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l’intero anno scolastico, qualora non sia possibile provvedere con il personale docente di ruolo delle dotazioni organiche provinciali o mediante l’utilizzazione del personale in soprannumero, e sempreché ai posti medesimi non sia stato già assegnato a qualsiasi titolo personale di ruolo, si provvede mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell’espletamento delle procedure concorsuali per l’assunzione di personale docente di ruolo.

2. Alla copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento non vacanti che si rendano di fatto disponibili entro la data del 31 dicembre e fino al termine dell’anno scolastico si provvede mediante il conferimento di supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche. Si provvede parimenti al conferimento di supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche per la copertura delle ore di insegnamento che non concorrono a costituire cattedre o posti orario.

3. Nei casi diversi da quelli previsti ai commi 1 e 2 si provvede con supplenze temporanee.

4. I posti delle dotazioni organiche provinciali non possono essere coperti in nessun caso mediante assunzione di personale docente non di ruolo.

5. Con proprio decreto da adottare secondo la procedura prevista dall’articolo 17, commi 3 e 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Ministro della pubblica istruzione emana un regolamento per la disciplina del conferimento delle supplenze annuali e temporanee nel rispetto dei criteri di cui ai commi seguenti.

6. Per il conferimento delle supplenze annuali e delle supplenze temporanee sino al termine delle attività didattiche si utilizzano le graduatorie permanenti di cui all’articolo 401 del testo unico, come sostituito dal comma 6 dell’articolo 1 della presente legge.

7. Per il conferimento delle supplenze temporanee di cui al comma 3 si utilizzano le graduatorie di circolo o di istituto...»);

il regolamento di cui al comma 5 è stato emanato con d.m. 25 maggio 2000, n. 201 e successivamente con d.m. 13 giugno 2007, n. 131.



Quanto alla disciplina provinciale l'art. 93 comma 1, 2 e 3 L.P n. 5/2006 ("Disposizioni in materia di incarichi a tempo determinato e di supplenze temporanee") prevede:

«1. Per garantire la continuità didattica e il regolare avvio dell'anno scolastico, ferma restando la disciplina in materia di assunzioni a tempo indeterminato e nei limiti della spesa massima prevista dall'articolo 85, la Provincia o le istituzioni scolastiche possono stipulare, mediante l'utilizzo rispettivamente delle graduatorie provinciali per titoli o delle graduatorie d'istituto, contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura delle cattedre e dei posti d'insegnamento effettivamente vacanti e disponibili o disponibili e non vacanti, secondo quanto previsto dai commi 2 e 3 e secondo le modalità definite con regolamento. Le graduatorie d'istituto devono essere articolate in fasce, in relazione ai titoli e alle abilitazioni; inoltre devono garantire una validità temporanea coerente con le graduatorie provinciali per titoli.

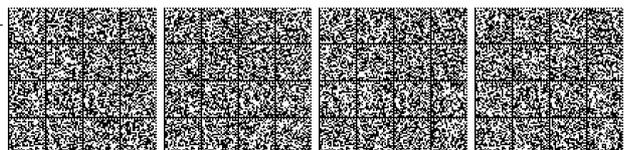
2. Per la copertura delle cattedre e dei posti d'insegnamento il dirigente del servizio provinciale competente stipula contratti di lavoro a tempo determinato di durata annuale, rinnovabili per un massimo di due anni qualora risultino disponibili la medesima cattedra o posto; per la copertura delle cattedre o dei posti d'insegnamento disponibili, inoltre, può stipulare contratti di lavoro a tempo determinato di durata massima triennale.

3. Per la copertura di cattedre e di posti d'insegnamento non coperti ai sensi del comma 2, a decorrere dalla data stabilita dalla Provincia per l'inizio delle lezioni, il dirigente dell'istituzione scolastica stipula contratti di lavoro a tempo determinato di durata massima annuale. Qualora la mancata copertura delle cattedre o dei posti di insegnamento ai sensi del comma 2 dipenda dall'assenza o dall'esaurimento delle graduatorie provinciali, il dirigente dell'istituzione scolastica, previo nulla osta del dirigente del servizio provinciale competente, può stipulare contratti di lavoro a tempo determinato anche prima dell'inizio delle lezioni.»;

il regolamento di cui al comma 1 è stato emanato con decreto del presidente della provincia 24.6.2008 , n. 23-130/ Leg ("Regolamento concernente incarichi a tempo determinato e supplenze temporanee nelle istituzioni scolastiche provinciali a carattere statale"), il quale all'art. 2 ("1. I posti di insegnamento e le cattedre, di seguito denominati 'posti', non assegnati a personale assunto a tempo indeterminato, sono coperti con il conferimento di: *a)* incarichi annuali, per i posti vacanti e disponibili entro la data del 31 ottobre e che rimangono tali per l'intero anno scolastico; *b)* supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche, per i posti non vacanti ma disponibili entro la data del 31 ottobre, fino al termine dell'anno scolastico o per le ore di insegnamento che non concorrono a costituire posti e che si rendono disponibili entro la data del 31 ottobre; *c)* supplenze temporanee brevi per ogni altra necessità di supplenza diversa dai casi previsti dalle lettere *a)* e *N. 2.* Gli incarichi annuali previsti dal comma 1, lettera *a)*, sono rinnovati annualmente e comunque per un massimo di due anni se per il medesimo posto permangono le condizioni richieste per il primo conferimento. A tal fine il contratto individuale di lavoro contiene la clausola con la quale è previsto il rinnovo automatico del contratto medesimo. 3. Il conferimento degli incarichi annuali e delle supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche, previsti dal comma 1, lettere *a)* e *b)*, è effettuato dal dirigente della struttura provinciale competente in materia di gestione delle risorse umane della scuola e della formazione, di seguito denominata "struttura provinciale competente", prima della data stabilita dalla Giunta provinciale per l'inizio delle lezioni utilizzando le vigenti graduatorie provinciali per titoli del personale docente delle scuole provinciali a carattere statale. 4. A decorrere dalla data di inizio delle lezioni il conferimento è effettuato dal dirigente dell'istituzione scolastica, utilizzando le vigenti graduatorie d'istituto, per la copertura di: *a)* incarichi annuali e supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche, in caso di esaurimento o di assenza delle graduatorie provinciali per titoli; *b)* supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche, fino a sei ore settimanali di insegnamento; *c)* incarichi annuali previsti dal comma 1, lettera *a)*, non coperti prima della data di inizio delle lezioni; *d)* supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche previste dal comma 1, lettera *b)*, non coperte prima della data di inizio delle lezioni; *e)* supplenze temporanee brevi di cui al comma 1, lettera *c)*. 5. In caso di esaurimento o di assenza delle graduatorie provinciali per titoli, il dirigente della struttura provinciale competente può autorizzare i dirigenti delle istituzioni scolastiche ad effettuare il conferimento degli incarichi annuali e delle supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche anche prima della data di inizio delle lezioni"), riproduce sostanzialmente le disposizioni contenute nell'art. 4 comma 1, 2, 3, 6 e 7 legge n. 124/1999.

Di recente Corte Cost. 9 febbraio 2011, n. 41 ha evidenziato che la scelta operata dal legislatore con la L. 124/1999 — istitutiva delle graduatorie permanenti (le quali vengono utilizzate dall'amministrazione scolastica in primis per l'attribuzione del 50% dei posti di ruolo disponibili determinati ogni triennio e secondariamente per conferire supplenze annuali e temporanee per mezzo delle quali i docenti acquisiscono ulteriore professionalità — art. 399 comma 1 e 401 comma 1 d.lgs. 16.4.1994, n. 297) — "è quella di individuare i docenti cui attribuire le cattedre e le supplenze secondo il criterio del merito".

Si tratta di una logica conseguenza del principio ex art. 97 ultimo comma Cost. ("Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge") che individua nel concorso, quale stru-



mento di selezione del personale, lo strumento più idoneo a garantire, in linea di principio, l'imparzialità e l'efficienza della pubblica amministrazione, di talché l'amministrazione sceglie il lavoratore da assumere all'esito di un procedimento preordinato a garantire l'imparzialità e la trasparenza della selezione, nonché l'individuazione degli aspiranti più capaci e quindi più meritevoli (in termini Corte Cost. 27.3.2003, n. 89; Cass. 15.6.2010, n. 14350; Cass. 7.5.2008, n. 11161;).

l'inapplicabilità ai contratti stipulati dai ricorrenti della disciplina ex d.lgs. n. 368/2001

In proposito appare sufficiente richiamare quanto già esposto nella parte della motivazione dedicata alla rilevanza nel giudizio *a quo* della questione di legittimità costituzionale in esame.

la disciplina del reclutamento del personale a tempo determinato della scuola M rapporto al diritto dell'Unione Europea

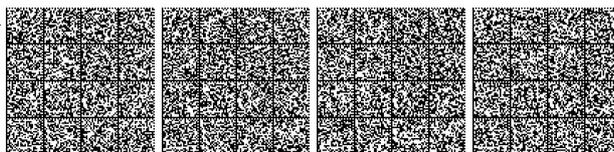
I ricorrenti eccepiscono la difformità della disciplina relativa al reclutamento del personale scolastico a tempo determinato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28.6.1999 volta allo scopo di attuare l'accordo quadro sui contratti a tempo determinato concluso il 18.3.1999 fra le organizzazioni intercategoriale a carattere generale (CES, CEEP e UNICE), il cui obiettivo è, tra l'altro, "creare un quadro normativo per la prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato" (clausola 1), come meglio specificato nella clausola 5 ("Misure di prevenzione degli abusi - 1. Per prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali a norma delle leggi, dei contratti collettivi e della prassi nazionali, e/o le parti sociali stesse, dovranno introdurre, in assenza di norme equivalenti per la prevenzione degli abusi e in un modo che tenga conto delle esigenze di settori e/o categorie specifici di lavoratori, una o più misure relative a: a) ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei suddetti contratti o rapporti; b) la durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi; c) il numero dei rinnovi dei suddetti contratti o rapporti. 2. Gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali, e/o le parti sociali stesse dovranno, se del caso, stabilire a quali condizioni i contratti e i rapporti di lavoro a tempo determinato: a) devono essere considerati "successivi"; b) devono essere ritenuti contratti o rapporti a tempo indeterminato").

Secondo un orientamento ormai consolidato (Corte Cost. 170/1984; Corte Cost. 389/1989; Corte Cost. ord. 168/1991; Corte Cost. 482/1995; Corte Cost. 348/2007; Corte Cost. 349/2007; Corte Cost. 28/2010; Corte Cost. 227/2010; Cass. S.U. 8 agosto 2011, n. 17074; Cass. pen. 4 marzo 2005, n. 17836; Cass. 2 marzo 2005, n. 4466; Cass. 26 settembre 2003, n. 14312; Cass. 10 dicembre 2002, n. 17564; CdS IV, 18 gennaio 1996, n. 54; tutte in conformità alla giurisprudenza della Corte di giustizia di cui sono espressione, tra le altre, sentenze 4 febbraio 1988, causa C-157/86, Murphy e a., punto 11; 22 giugno 1989, causa C103/88, Costanzo, punto 33; 29.4.1999, causa C-224/97, Ciola, punto 26; 26.2.2000, causa C-262/97, Engelbrecht, punto 40; 11 gennaio 2007, causa C-208/05, ITC Innovative Technology Center GmbH, punti 68 e 69; 14 ottobre 2010, causa C-243/09, Fuss, punto 63;), in virtù del principio (fondato sul precetto ex art. 11 Cost. e più recentemente sul disposto ex art. 117 comma 1 Cost.) del primato del diritto dell'Unione Europea sul diritto nazionale:

A) se una fattispecie trova regolamentazione sia in fonti europee di diretta applicazione (ossia in norme dalle quali i soggetti operanti all'interno degli ordinamenti degli Stati membri possono trarre situazioni giuridiche direttamente tutelabili in giudizio) sia in fonti interne, la disciplina deve essere individuata alla luce della fonte europea, di talché la normativa interna in contrasto, se è anteriore deve ritenersi implicitamente abrogata, se è posteriore deve essere disapplicata; in caso di dubbio circa la portata applicativa della fonte europea ed in particolare di un presunto contrasto con la norma interna, la questione deve essere inviata, ai sensi dell'art. 267 "ITUE, alla Corte di giustizia, la quale, avendo il compito di assicurare "il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati" (art. 19 comma 1 TUE), precisa autoritariamente il significato del diritto dell'Unione, determinandone in definitiva l'ampiezza ed il contenuto delle possibilità applicative, con sentenze dichiarative che hanno la stessa efficacia delle disposizioni interpretate;

B) se il contrasto, non rimediabile neppure in via interpretativa (più approfonditamente *infra*), si pone tra la normativa interna e fonti europee prive di effetto diretto, la disciplina da applicare resta quella interna, salvo il rinvio alla Corte Costituzionale per illegittimità costituzionale della disciplina stessa, dove la norma europea assume il rango di parametro interposto (secondo quanto espressamente sancito dall'art. 117 comma 1 Cost.).

a) La Corte di giustizia è ferma nel ritenere (sentenza 4.7.2006, causa C-212/04, Adeneler e a., punti 54-57; 7.9.2006, causa C-53/04, Marrosu e Sardino, punti 40-43; 7.9.2004, causa 180/04, Vassallo, punti 32-35; 13.9.2007; 13.9.2000, causa C307/05, Del Cerro Alonso, punto 25; 22.12.2010, cause riunite C-444/09 e C-456/09, Gavieiro Gavieiro, punti 36-45;) — come si evince tanto dalla formulazione della direttiva 1999/70 e dell'accordo quadro, quanto dal loro sistema generale nonché dalla loro finalità — che le prescrizioni ivi enunciate sono applicabili ai contratti ed ai rapporti di lavoro a tempo determinato conclusi con le amministrazioni e con altri enti del settore pubblico.



b) Sempre la Corte di giustizia ha statuito (sentenze 15.4.2008, causa C-268/2006, Impact., punti 69-80; 23.4.2009, in cause riunite C-378/07 e C-380/07, Angelidaki e a., punto 196) che la clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro non appare, sotto il profilo del suo contenuto, incondizionata e sufficientemente precisa per poter essere invocata da un singolo dinanzi ad un giudice nazionale in quanto, ai sensi di tale disposizione, rientra nel potere discrezionale degli Stati membri ricorrere, al fine di prevenire l'utilizzo abusivo di contratti di lavoro a tempo determinato, ad una o più tra le misure enunciate in tale clausola o, ancora, a norme equivalenti in vigore, purché tengano conto delle esigenze di settori e/o di categorie specifici di lavoratori; nel contempo non è possibile determinare in maniera sufficiente la protezione minima che dovrebbe comunque essere attuata in virtù di suddetta clausola.

c) Secondo l'ormai consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia (v. sentenze Adeneler e a., cit., punti 65, 80, 92 e 101; Marrosu e Sardino, cit., punto 50; Vassallo, cit., punto 35; Impact, cit., punti 69 e 70, e Angelidaki e a., cit., punti 74 e 151, nonché ordinanza 1.10.2010, causa C-3/10, Affatato, punti 43 e 44;), la clausola 5, punto I dell'accordo quadro impone agli Stati membri — onde prevenire l'utilizzo abusivo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato e qualora il diritto nazionale non preveda già misure equivalenti — l'adozione effettiva e vincolante di almeno una delle tre misure elencate in tale disposizione ed attinenti, rispettivamente, a:

- a) ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo di tali contratti o rapporti di lavoro,
- b) durata massima totale degli stessi contratti o rapporti di lavoro successivi,
- c) numero dei rinnovi di questi ultimi.

In ordine alle misure previste sub b) e c) dalla clausola 5, punto 1) dell'accordo quadro (durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi, numero del loro rinnovi) appare evidente l'assenza della loro previsione nella disciplina interna relativa al reclutamento del personale scolastico a tempo determinato;

ciò è ancora più vero dopo la novella dell'art. 10 d.lgs. n. 368/2001, in cui è stato inserito il comma 4-bis, il quale ha precisato che ai contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze del personale docente ed ATA “non si applica l'articolo 5, comma 4-bis, del presente decreto”, norma questa che, secondo quanto chiarito dal Governo italiano nella causa C-3/10, Affatato, cit., punto, 48, è stata introdotta proprio “al fine di evitare il ricorso abusivo ai contratti di lavoro a tempo determinato nel settore pubblico”.

In ordine alla misura prevista sub a) dalla clausola 5, punto I dell'accordo quadro (esistenza di “ragioni obiettive” che giustificano il rinnovo dei rapporti a tempo determinato successivi), la Corte di giustizia ha precisato (sentenze Adeneler e a., cit., punti 69, 70, 71 e 74; Angelidaki, cit., punti 88-100;):

“La nozione di «ragioni oggettive» dev'essere intesa nel senso che essa si riferisce a circostanze precise e concrete che contraddistinguono una determinata attività e, pertanto, tali da giustificare, in un simile contesto particolare, l'utilizzo di contratti di lavoro a tempo determinato stipulati in successione. Dette circostanze possono risultare segnatamente dalla particolare natura delle funzioni per l'espletamento delle quali siffatti contratti sono stati conclusi e dalle caratteristiche inerenti a queste ultime o, eventualmente, dal perseguimento di una legittima finalità di politica sociale di uno Stato membro... Per contro, una disposizione nazionale che si limiti ad autorizzare, in modo generale ed astratto attraverso una norma legislativa o regolamentare, il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato stipulati in successione, non soddisferebbe i criteri precisati al punto precedente.... In particolare, il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato sulla sola base di una tale disposizione generale, senza relazione con il contenuto concreto dell'attività considerata, non consente di stabilire criteri oggettivi e trasparenti al fine di verificare se il rinnovo di siffatti contratti risponda effettivamente ad un'esigenza reale, sia idoneo a conseguire l'obiettivo perseguito e sia necessario a tale effetto”.

A) Una parte minoritaria della giurisprudenza di merito (Corte di Appello di Perugia, n. 524/2010; n. 341/2011;) non ravvisa alcun contrasto tra la disciplina interna in ordine al reclutamento del personale scolastico a tempo determinato e la clausola 5 punto 1 dell'accordo quadro, così statuendo:

«In linea generale, occorre tener presenti le esigenze peculiari che, nel settore dell'amministrazione scolastica, le assunzioni a tempo determinato sono destinate a soddisfare. L'organico del personale scolastico - docente e non docente - è caratterizzato da una certa variabilità, in dipendenza del variare, di anno in anno, del numero degli utenti del servizio scolastico. Di conseguenza, per un verso, ragioni di contenimento della spesa pubblica suggeriscono di evitare il sovradimensionamento degli organici, così da evitare esuberi di personale e costi inutili nei momenti di calo demografico o di diminuzione, per qualsiasi motivo, delle iscrizioni; per altro verso, la necessità di assicurare la costante erogazione del servizio scolastico, finalizzato al soddisfacimento di un interesse costituzionalmente garantito, rende giustificato e ragionevole il ricorso alle assunzioni a termine.



Già queste considerazioni di carattere generale inducono a escludere l'esistenza di un abuso nel ricorso dell'amministrazione scolastica allo strumento del contratto a tempo determinato. L'analisi della normativa che regola l'istituto rafforza questo convincimento.

I contratti a tempo determinato nella scuola sono riconducibili a tre tipologie (v. l'art 4, comma 11 della legge n. 124/99, l'art. 1 del regolamento per le supplenze del personale ATA, D.M. n. 430 del 2000, e, per il personale docente, l'art. 1 del D.M. n. 201 del 2000, poi il D.M. n. 131 del 2007).

Vi sono, anzitutto, le supplenze annuali cosiddette su "organico di diritto", ossia riguardanti posti disponibili e vacanti, con scadenza al termine dell'anno scolastico (31 agosto). I posti in questione sono quelli che risultano effettivamente vacanti entro la data del 31 dicembre e che rimarranno prevedibilmente scoperti per l'intero anno. Per essi, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali, si procede al conferimento di supplenze annuali, con la stipulazione di contratti a termine in scadenza al 31 agosto, allorché non sia possibile provvedere con il personale di ruolo delle dotazioni organiche provinciali o mediante utilizzazione del personale in soprannumero, se non vi sia stato assegnato a qualsiasi titolo personale di ruolo. Si tratta, di regola, di posti in sedi disagiate o comunque di scarso gradimento, per i quali non vi sono domande di assegnazione da parte del personale di ruolo. La scopertura di questi posti non è prevedibile, e si manifesta solo dopo l'esaurimento delle procedure di trasferimento, assegnazione provvisoria, utilizzazione di personale soprannumerario e immissione in ruolo; solo allora, verificato che sono rimasti privi di titolare, quei posti possono essere coperti — in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo — mediante l'assegnazione delle supplenze su organico di diritto, dette anche annuali.

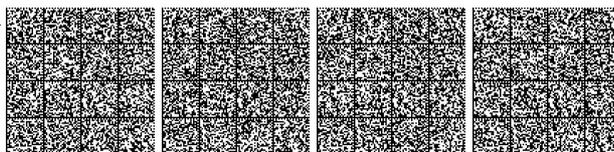
V'è, poi, la tipologia delle supplenze annuali cosiddette su "organico di fatto", con scadenza al 30 giugno, cioè, al termine dell'attività didattica. I posti con esse coperti non sono tecnicamente vacanti, ma si rendono di fatto disponibili. Ciò può avvenire, ad esempio, per un aumento imprevisto della popolazione scolastica nel singolo istituto, la cui pianta organica resti tuttavia immutata, oppure per l'aumento del numero di classi, dovuto a motivi contingenti, ad esempio di carattere logistico.

La terza categoria è quella delle supplenze temporanee, conferite per ogni altra necessità, come la sostituzione di personale assente o la copertura di posti resisi disponibili, per qualsivoglia ragione, soltanto dopo il 31 dicembre, e destinate a terminare non appena venga meno l'esigenza per cui sono state disposte...

In sostanza, il legislatore, con una valutazione compiuta *ex ante* e in via generale e astratta, richiamata per *relationem* in ciascun contratto concluso con il singolo lavoratore, ha esplicitato le ragioni dell'assunzione a termine, diretta a garantire l'erogazione di un servizio pubblico di rilevanza costituzionale...

Nessun abuso può essere ipotizzato nelle ipotesi di assunzione per la sostituzione di docenti assente per malattia o altra causa, con diritto alla conservazione del posto, né in quelle di supplenze su organico di fatto, giacché le esigenze che esse soddisfano sono effettivamente contingenti e imprevedibili, e tali da far escludere, di per sé, una condotta abusiva.

Restano le supplenze su organico di diritto: si deve, dunque, accertare se l'assegnazione ripetuta alla medesima persona di questo tipo d'incarichi possa configurare un abuso, nel senso in cui questo termine è utilizzato dalla normativa europea sui contratti a tempo determinato... Occorre tener presente, anzitutto, che ciascun incarico è svincolato dai precedenti, di cui non costituisce né prosecuzione né proroga, e spesso attiene alla copertura di posti situati in sedi diverse. In secondo luogo, l'amministrazione scolastica — a differenza del datore privato, che può scegliere liberamente il lavoratore con cui stipulare il contratto — ha l'obbligo di attenersi alle graduatorie permanenti provinciali, per gli incarichi su organico di diritto, o, per le supplenze su organico di fatto o temporanee, alle graduatorie interne d'istituto o di circolo. Il supplente chiamato a ricoprire l'incarico, poi, non è "nominato", bensì è "individuato" secondo criteri predeterminati, che l'amministrazione è tenuta a rispettare. In sostanza, una volta individuato nella graduatoria il lavoratore da assumere, l'attribuzione dell'incarico costituisce un vero e proprio obbligo per l'amministrazione. Non si può negare che la reiterazione dei contratti a tempo determinato mantenga il lavoratore in una situazione di precarietà, e ciò può certamente costituire fonte di disagio; tuttavia, è anche vero che questa reiterazione rafforza sempre più la posizione del "Precario", il quale, vedendosi attribuire punteggio per ogni periodo di servizio prestato, acquisisce sempre maggiori titoli per il conferimento di successivi incarichi. In altre parole, l'amministrazione scolastica non può esimersi dall'individuare, per soddisfare le esigenze di sostituzione descritte, quei soggetti che hanno accumulato maggiore punteggio e che quindi occupano le posizioni migliori nella graduatoria, ossia proprio coloro che più volte siano stati assunti con contratto a termine. Il miglioramento del punteggio e l'avanzamento nella graduatoria, inoltre, rilevano anche sotto un altro aspetto. L'assunzione a tempo indeterminato nella scuola avviene, oltre che con l'espletamento di concorsi per esami e titoli, peraltro sempre più sporadico, anche e soprattutto con il sistema delle immissioni in ruolo, nel quale la selezione dei lavoratori da assumere in pianta stabile avviene attingendo alle graduatorie permanenti (art. 399 d.lgs n. 297/94, come modificato dall'art. 1 della legge n. 124/99; v. anche l'art. 1, comma 605 della



legge 27 dicembre 2006, n. 296, che prevedeva un piano triennale per l'assunzione a tempo indeterminato di personale docente e ATA per il triennio 2007/2009), le stesse, cioè, utilizzate per individuare i soggetti cui conferire gli incarichi di supplenza..."; in definitiva "sul piano ontologico, può senza dubbio essere affermato che le assunzioni nella scuola pubblica in regime di precariato (o di preruolo) non sono assunzioni a termine in senso tecnico, ma si configurano come speciale e progressivo sistema di «reclutamento», destinato a concludersi fisiologicamente con l'assunzione «in ruolo» e la ricostruzione della carriera".

B) Di contro, secondo l'orientamento maggioritario della giurisprudenza di merito (*ex multis*, Trib. Siena, 27.9.2010, Fiorilli/MIUR; Trib. Livorno, 26.11.2010, X/MIUR; Trib. Torino, 11.1.2011, Lo Faro/MIUR; Trib. Genova, 25.3.2011 Billeci e a./MIUR; Trib. Trieste, 29.3.2011 Matiassi e a./MIUR; Trib. Napoli, 16.6.2011, Serse/MIUR; Trib. Trani, 18.6.2011, Modugno/MIUR;), quanto meno le supplenze disposte in esecuzione dell'art. 4 comma 1 L. 124/1999 (e, per quanto concerne la controversia in esame, dell'art. 93 comma 1, L.P. 5/2006, in relazione all'ipotesi di "copertura delle cattedre e dei posti d'insegnamento effettivamente vacanti e disponibili") vengono conferite per far fronte a stabili vacanze nell'organico determinate dal fatto che il numero delle unità del personale in ruolo è inferiore a quello dei posti in organico; di contro, qualora venisse apprestata una dotazione di personale equivalente alle posizioni prestabilite nell'organico, le variazioni della domanda di prestazioni sul territorio, che risultassero impreviste rispetto ai dati conosciuti sulla popolazione scolastica, si potrebbero fronteggiare in linea di massima con la mobilità dei dipendenti e solo in via sussidiaria con forme contrattuali flessibili.

Appare evidente che l'esigenza di provvedere alla copertura dei posti, per i quali non siano state presentate domande di assegnazione da parte del personale di ruolo — costituente, ad avviso della giurisprudenza di merito minoritaria, una ragione oggettiva idonea a giustificare la reiterazione di contratti a tempo determinato in funzione delle supplenze annuali ex art. 4 comma 1 legge n. 124/1999 — potrebbe essere soddisfatta apprestando una dotazione di personale a tempo indeterminato equivalente al numero dei posti dell'organico di diritto;

nel contempo è innegabile che ciò comporterebbe — anche considerando i tempi necessari all'espletamento delle procedure di mobilità — un aggravio della spesa pubblica quando il calo demografico o comunque la diminuzione per qualsiasi altro motivo del numero delle iscrizioni o, più in generale, dell'offerta formativa determinasse un sovradimensionamento dell'organico;

quindi alla scelta del legislatore — di consentire all'Amministrazione scolastica di procedere alla copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento effettivamente vacanti e disponibili mediante il conferimento di supplenze annuali, anziché attraverso assunzioni in ruolo a tempo indeterminato — è sottesa la necessità di contenimento della spesa pubblica, evitando che si verifichi il fenomeno (menzionato dalla Provincia autonoma di Trento nella propria memoria di costituzione) dei cd. docenti di ruolo "soprannumerari", ossia in esubero rispetto alle effettive esigenze del servizio scolastico.

Alla luce dell'orientamento espresso dalle giurisdizioni superiori (per tutte Corte Cost. 289/2010; Corte Cost. 89/2003; Cass. 7.5.2008, n. 11161; Cass. 3.6.2004, n. 10605; Cass. 2.5.2003, n. 6699; Cass. 16.9.2002, n. 13528; CdS. V, 1.4.2011, n. 2022; CdS. VI, 24.1.2011, n. 467;) la razionalizzazione, il controllo ed il contenimento della spesa pubblica costituiscono interessi generali collegati al principio costituzionale ex art. 97 del buon andamento dell'azione amministrativa.

Tuttavia nella controversia in esame occorre stabilire, alla luce della già richiamata giurisprudenza della Corte di giustizia, se tali interessi generali:

(a) possano essere ricondotti alla natura ed alle caratteristiche delle funzioni del servizio scolastico per lo svolgimento delle quali la pubblica amministrazione procede alla copertura dei posti vacanti e disponibili mediante supplenze annuali

o

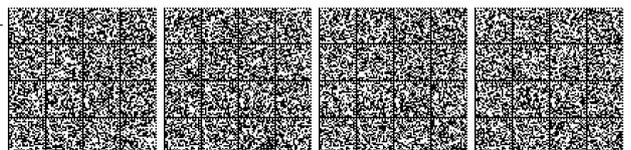
(b) attengano al perseguimento di una legittima finalità di politica sociale dello Stato membro.

ad (a)

In ordine al primo profilo, le pur impellenti ed effettive esigenze di ordine economico che assillano il datore di lavoro pubblico non costituiscono un elemento necessariamente caratterizzante le funzioni svolte dal servizio scolastico, dato che la copertura dei posti vacanti e disponibili potrebbe essere attuata, sebbene con maggiori costi per l'amministrazione pubblica, anche attraverso l'assunzione di personale di ruolo in misura corrispondente all'organico di diritto;

quindi sotto questo profilo il rinnovo reiterato dei contratti a tempo determinato risulta difforme al diritto europeo e la prevalenza di quest'ultimo può essere affermata già in via interpretativa dal giudice nazionale.

a (b)



In ordine alla seconda questione, la precisazione della Corte di giustizia, secondo la quale le finalità — il cui perseguimento consente l'utilizzo di una successione di contratto a tempo determinato — debbano essere “di politica sociale”, fa ritenere non manifestamente infondato l'assunto che tra quelle finalità non sia annoverabile l'interesse, pur di carattere generale, al controllo e contenimento della spesa pubblica (nonostante la necessità di mantenere una quota di vacanze nell'organico di diritto, al fine di evitare il sorgere di esuberi tra i docenti di ruolo, renda configurabili ragioni di carattere obiettivo e temporaneo per la giustificazione del rinnovo dei contratti a tempo determinato specie considerando che la vacanza e la disponibilità dei posti dell'organico di diritto, anche se in precedenza occupati da docenti a tempo indeterminato, emerge solamente dopo l'esaurimento delle procedure di trasferimento, di assegnazione provvisoria, di utilizzazione di personale soprannumerario e di immissione in ruolo, di talché ciascun incarico è svincolato dai precedenti, di cui, quindi, non costituisce né prosecuzione né proroga, e spesso attiene alla copertura di posti situati in sedi diverse; in proposito occorre ricordare che la Corte di giustizia ha ritenuto conforme alla clausola 5 comma 1 lett. a) dell'accordo quadro una disposizione nazionale che consentiva il rinnovo di contratti o rapporti a tempo determinato “per soddisfare «esigenze particolari» che siano «riconducibili alla forma, al tipo o all'attività dell'impresa»” — sentenza Angelidaki e a., cit., punto 101; inoltre ha precisato che la suddetta clausola, alla luce della sua formulazione, «riconosce agli Stati membri la facoltà, in quanto ciò sia oggettivamente giustificato, di tenere in considerazione le esigenze particolari degli specifici settori d'attività...» — sentenza Marrosu e Sardino, punto 45);

infatti non appare manifestamente infondato sostenere che tali “finalità di politica sociale” debbano essere coerenti con le considerazioni generali espresse in via preliminare nell'accordo quadro, cui la direttiva 1999/70/CE ha dato attuazione ed in particolare con quella sub 6., secondo la quale «i contratti di lavoro a tempo indeterminato rappresentano la forma comune dei rapporti di lavoro e contribuiscono alla qualità della vita dei lavoratori interessati e a migliorare il rendimento»;

inoltre non dovrebbero contrastare con l'orientamento espresso dalla Consulta nella sentenza n. 45/1965, secondo cui al diritto del lavoro — riconosciuto dal precetto ex art. 4 comma 1 (che, ad avviso di autorevole dottrina costituisce parte integrante del cd. “patrimonio costituzionale comune desumibile dagli obblighi internazionali, dall'ordinamento comunitario e dalla legislazione nazionale”, secondo l'espressione coniata da Corte Cost. 104/2006 e richiamata da Corte Cost. 182/2008), quale «fondamentale diritto di libertà della persona umana, che si estrinseca nella scelta e nel modo di esercizio dell'attività lavorativa» «fa riscontro», tra l'altro «l'obbligo — il cui adempimento è ritenuto dalla Costituzione essenziale all'effettiva realizzazione del descritto diritto — di indirizzare l'attività di tutti i pubblici poteri, e dello stesso legislatore, alla creazione di condizioni economiche, sociali e giuridiche che consentano l'impiego di tutti i cittadini idonei al lavoro».

Seguendo questa prospettiva emerge un evidente contrasto tra la disciplina interna del reclutamento del personale scolastico a tempo determinato ed il diritto dell'Unione Europea, in particolare in ordine alla clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro nella parte in cui la prima consente l'utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato per il perseguimento di uno scopo (il contenimento della spesa pubblica) non riconducibile alle “finalità di politica sociale” previste dalla seconda.

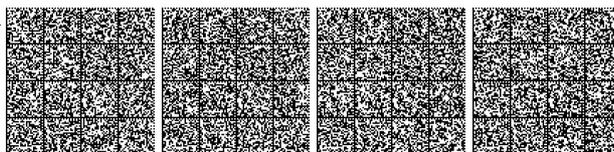
Come si è già visto, secondo altro orientamento consolidato della Corte di giustizia, la clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro non appare, sotto il profilo del suo contenuto, incondizionata e sufficientemente precisa per poter essere invocata da un singolo dinanzi ad un giudice nazionale, di talché l'eventuale contrasto con la normativa interna determina non già la disapplicazione di quest'ultima (come avviene nel caso di fonti europee di diretta applicazione), ma il rinvio alla Corte Costituzionale per violazione degli artt. 11 e 117 comma 1 Cost..

È vero che la Corte di giustizia è pervenuta a questa valutazione stante la discrezionalità attribuita agli Stati membri nell'introdurre una o più delle tre misure previste al fine di prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato;

tuttavia — allorché la stessa Corte individua tra le ragioni oggettive idonee a giustificare tale successione anche il perseguimento di “una legittima finalità di politica sociale di uno Stato membro” — esclude la natura incondizionata e sufficientemente precisa anche dell'ipotesi sub a) — di per sé sola considerata — della clausola 5, punto 1;

infatti, come ha specificato Corte Cost. 168/1991, la prescrizione è incondizionata quando è tale “da non lasciare margine di discrezionalità agli Stati membri nella loro attuazione” e sufficientemente precisa quando “la fattispecie astratta ivi prevista ed il contenuto del precetto ad essa applicabile devono essere determinati con completezza, in tutti i loro elementi”;

quindi appare evidente che, se la direttiva, come ha statuito la Corte di giustizia, ricomprende — tra le ragioni oggettive idonee a giustificare il rinnovo di contratti a tempo determinato successivi — anche il perseguimento di una finalità di politica sociale indicata dallo stesso Stato membro, non può certo configurarsi la mancanza di discrezionalità,



da parte degli Stati membri, nell'attuazione della direttiva ed in particolare nella specificazione degli elementi costitutivi della fattispecie di cui alla clausola 5, punto 1, lett. a);

inoltre, come pure si è già visto, le sentenze della Corte di giustizia, pronunciate a seguito del rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, valgono sì a precisare autoritariamente il significato del diritto dell'Unione, ma presentano la stessa efficacia delle disposizioni interpretate e quindi non attribuiscono efficacia diretta a disposizioni che ne sono prive ab origine.

È pure vero che, sempre secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, il giudice nazionale, nell'applicare il diritto interno, “deve interpretare tale diritto per quanto possibile alla luce del testo e dello scopo della direttiva onde conseguire il risultato perseguito da quest'ultima e conformarsi pertanto all'ari 249, terzo comma, CE;” (sentenze 10.4.1984, causa C-14/83, V017 Colson Kamann, punto 26; 13.11.1990, causa C-106/89, Marleasing, punto 8; 14.7.1994, causa C-91/92, Faccini Dori, punto 26; 23.2.1999, causa C-63/97, BMW, punto 22; 27.6.2000, cause riunite da C-240/98 a C-244/98, Océano Grupo Editoria! e Salvai Editore, punto 30; 23.10.2003, causa C408/01, Adidas-Salornon e Adidas Benelux, Punto 21; 5.10.2004, cause riunite da C397/01 a 403/01, Pfeiffer ed a., punto 113;);

infatti “l'esigenza di un'interpretazione conforme del diritto nazionale è... inerente al sistema del Trattato CE, in quanto permette al giudice nazionale di assicurare, nel contesto delle sue competenze, la piena efficacia delle norme comunitarie quando risolve la controversia ad esso sottoposta” (v., in particolare, sentenze 15.5.2003, causa C-160/01, Mau, punto 34; Pfeiffer e a., cit., punto 114, e Adeneler e a., cit., punto 109; Impact, cit., punto 99;);

inoltre “il principio di interpretazione conforme richiede nondimeno che i giudici nazionali si adoperino al meglio nei limiti della loro competenza, prendendo in considerazione il diritto interno nella sua interezza e applicando i metodi di interpretazione riconosciuti da quest'ultimo, al fine di garantire la piena effettività della direttiva di cui trattasi e pervenire ad una soluzione conforme alla finalità perseguita da quest'ultima” (Pfeiffer e a., cit., punti 115, 116, 118 e 119; Adeneler e a., cit., punto 111; /mpaci, cit., punto 101).

Tuttavia “l'obbligo per il giudice nazionale di fare riferimento al contenuto di una direttiva nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme pertinenti del suo diritto nazionale trova i suoi limiti nei principi generali del diritto, in particolare in quelli di certezza del diritto e di non retroattività, e non può servire da fondamento ad un'interpretazione *contra legem* del diritto nazionale” (sentenze 8.10.1987, causa C-80/86, Kolpinghuis Nijmegen, punto 13; 16.6.2005, causa C-105/03, Pupino, punti 44 e 47; Adeneler e a., cit., punto 110; Impact, cit., punto 100;).

Al fine di affermare, come non sembra manifestamente infondato a questo giudice, che gli interessi generali al controllo ed al contenimento della spesa pubblica — che il legislatore italiano ha, in tutta evidenza, posto a fondamento della scelta di consentire all'Amministrazione scolastica di procedere alla copertura di una quota delle cattedre e dei posti di insegnamento effettivamente vacanti e disponibili mediante il conferimento di supplenze annuali, anziché attraverso assunzioni in ruolo a tempo indeterminato — non attengono al perseguimento di una legittima finalità di politica sociale, non è possibile, in quanto *contra legem*, un'interpretazione del diritto interno in conformità al diritto dell'Unione, ma è necessaria la prospettazione nell'impossibilità, stante l'inefficacia diretta delle norma europea, della disapplicazione del diritto interno — di una questione di costituzionalità per violazione dei precetti ex art. 11 e 117 comma 1;

in proposito - occorre evidenziare che nel caso in esame i rapporti di lavoro a tempo determinato intercorsi tra i ricorrenti e l'Amministrazione convenuta scaturiscono da contratti stipulati — la circostanza è incontestata — nella piena osservanza della disciplina in tema di reclutamento del personale scolastico;

quindi si tratta di una fattispecie rispetto alla quale non appare di immediata applicazione il disposto ex art. 36, comma 5 d.lgs. 165/2001, che concerne l'ipotesi dell'assunzione o l'impiego di lavoratori da parte delle pubbliche amministrazioni in “violazione di disposizioni imperative”;

né appare possibile attualmente annoverare tra le disposizioni imperative violate in occasione della stipulazione dei contratti di lavoro a tempo determinato *de quibus* la clausola 5, punto 1 dell'accordo quadro, dato che ciò significherebbe attribuire efficacia diretta ad una direttiva *in parte qua* non incondizionata e non sufficientemente precisa.

Ne deriva che la nullità, invocata dai ricorrenti, per violazione di norme imperative, delle clausole di apposizione del termine finale contenute nei suddetti contratti, potrebbe essere dichiarata solo qualora venisse accolta la questione, che viene qui sollevata d'ufficio, di illegittimità costituzionale — per contrasto con gli artt. 11 e 117 comma 1 Cost., in riferimento alla clausola 5, punto 1, lett. a) dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, alla quale la direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28.6.1999 ha dato attuazione — della disciplina relativa al reclutamento del personale scolastico a tempo determinato (in applicazione della quale tali contratti sono stati stipulati), in particolare dell'art. 4 comma 1 L. 3.5.1999, n. 124 e dell'art. 93 comma 1 e 2 della legge della Provincia di Trento 7 agosto 2006, n. 5, nella parte in cui consentono la copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per



l'assunzione di personale docente di ruolo, così da determinare l'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato per il perseguimento, da parte dell'Amministrazione datrice, di uno scopo (il contenimento della spesa pubblica) non riconducibile ad una "finalità di politica sociale di uno Stato membro secondo l'accezione desumibile dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 comma 1 legge 3 maggio 1999, n. 124 e dell'art. 93 comma 1 e 2 della legge della Provincia di Trento 7.8.2006, n. 5, nella parte in cui - in violazione degli artt. 11 e 117 comma 1 Cost., in riferimento alla clausola 5, punto 1, lett. a) dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP su lavoro a tempo determinato, alla quale la direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28.6.1999 ha dato attuazione — consentono la copertura delle cattedre e dei posti di insegnamento, che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre e che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, mediante il conferimento di supplenze annuali, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo, così da determinare l'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato per il perseguimento, da parte dell'Amministrazione datrice, di uno scopo (il contenimento della spesa pubblica) non riconducibile ad una "finalità di politica sociale di uno Stato membro secondo l'accezione desumibile dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende in parte qua il giudizio in corso;

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri ed al presidente della Provincia Autonoma di Trento, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento ed al presidente del Consiglio della Provincia Autonoma di Trento.

Così deciso, in Trento, in data 15 novembre 2011

Il Giudice: FLAIM

12C0067

N. 33

*Ordinanza del 5 dicembre 2011 emessa dal Giudice di pace di Recco
nel procedimento civile promosso da Garibaldi Mario contro Morganti Paolo*

Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Procedimento di mediazione per le controversie nelle materie elencate dall'art. 5 del decreto legislativo n. 28 del 2010 - Configurazione dell'espletamento di esso come condizione di procedibilità della domanda giudiziale - Dilatazione dei tempi del processo oltre la soglia di tollerabilità - Lesione del diritto di azione e di difesa - Compromissione della ragionevole durata del processo (tanto più in quanto la mediazione sia condizione di procedibilità di ogni singola domanda giudiziale proposta nel corso del processo).

- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 5.
- Costituzione, artt. 24 e 111.

Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Procedimento di mediazione per le controversie nelle materie elencate dall'art. 5 del decreto legislativo n. 28 del 2010 - Obbligo per le parti di pagare una somma non irrisoria di denaro ad un organismo che potrebbe avere natura privata - Introduzione di un onere economico per l'accesso alla tutela giurisdizionale diverso da quelli consentiti dalla giurisprudenza costituzionale - Disparità di trattamento fra soggetti abbienti e meno abbienti - Ingiustificato ostacolo all'esercizio del diritto di azione.

- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 5, in combinato disposto con l'art. 16 del decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, 18 ottobre 2010, n. 180.
- Costituzione, artt. 3 e 24.



In via subordinata:

Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Procedimento di mediazione per le controversie nelle materie elencate dall'art. 5 del decreto legislativo n. 28 del 2010 - Obbligatorietà anche rispetto al procedimento davanti al giudice di pace - Irragionevole trattamento identico di situazioni diverse, ostacolo all'esercizio dell'azione, dilatazione dei tempi processuali ed aumento esponenziale dei costi.

- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 5.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

IL GIUDICE DI PACE

Sulla questione di improcedibilità della domanda ex art. 5 d.lgs. 4 marzo 2010 n. 28 eccettata dal convenuto, per non esser stata proposta istanza di mediazione, osserva quanto segue:

In merito alla rilevanza della questione.

La questione appare di assoluta rilevanza ai fini della decisione in quanto, a fronte della tempestiva eccezione del convenuto ed avendo accertato che il procedimento di mediazione non è stato non solo esperito ma neppure avviato, il giudice non potrebbe esimersi dal pronunciare sentenza di improcedibilità della domanda salvo poter disapplicare la norma prevista dall'art. 5 comma 1 decreto legislativo n. 28/2010 a seguito di declaratoria di illegittimità costituzionale per cui il ricorso al giudice delle leggi si rende indispensabile.

In merito alla sola possibile interpretazione della norma.

È da taluni sostenuto che la normativa dell'art. 5 citato, per come è scritta, potrebbe essere agevolmente elusa almeno in parte limitandosi l'attore ad avviare il procedimento di mediazione presentando la sola domanda senza poi perseguire l'*iter* o addirittura annunciando nella domanda stessa la volontà di non coltivarla.

Questo, secondo gli interpreti, consentirebbe di risolvere la questione in un lasso di tempo se non brevissimo certo molto inferiore ai quattro mesi e quindici giorni e soprattutto di evitare i costi della procedura che potrebbero limitarsi all'iscrizione che in genere è sull'ordine dei 40 euro indipendentemente dal valore della controversia.

L'assunto, invero suggestivo poiché potrebbe forse da solo risolvere quasi tutti i problemi anche di costituzionalità, è tuttavia privo di pregio e destituito di ogni fondamento.

In primis per ragioni di ragionevolezza, essendo impensabile che il legislatore, mosso evidentemente anche dall'intento di creare un ingente giro di affari per gli enti di mediazione abbia voluto ritenere sufficiente per integrare la condizione di procedibilità una iniziativa (l'iscrizione) che avrebbe portato alle casse degli enti la somma di € 40,00 per ogni procedura non andata a buon fine indipendentemente dal valore del conteso, certo ben inferiore alle aspettative.

Prova ne sia che il Ministero di Giustizia si è affrettato ad emanare la circolare 4 aprile 2011 in cui precisa tra l'altro che l'art. 5 postula che si compaia effettivamente davanti al mediatore designato il quale solo può constatare la mancata comparizione della parte invitata e redigere il verbale negativo del tentativo di conciliazione (il che comporta ipso facto, guarda caso, l'integrale pagamento del costo della procedura).

In secondo luogo sulla base della interpretazione della norma atteso che l'art. 5 gravato, nel caso di mediazione non ancora avviata, impone al giudice l'obbligo di fissare sì il termine di giorni quindici per la presentazione della domanda di mediazione ma nel contempo anche quello di rinviare il procedimento di ulteriori quattro mesi.

È quindi evidente che si richiede, altrimenti sarebbe stato preso in considerazione il solo termine per l'inizio della procedura e non anche quello per l'effettivo espletamento, non solo l'iscrizione ma anche l'avvio vero e proprio della procedura di mediazione con conseguente eventuale successiva presa d'atto della mancata partecipazione del convenuto, della di lui manifestazione di volontà contraria o dello spirare del termine.

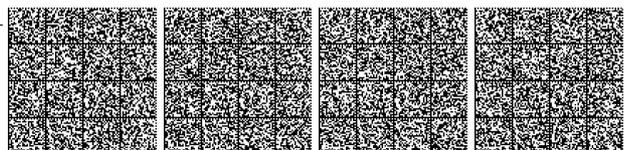
In merito alla peculiarità della presente vertenza.

Non può esimersi il giudice remittente dall'osservare le caratteristiche peculiari della vertenza in esame al fine di meglio evidenziare gli effetti devastanti che la norma gravata viene ad avere in riferimento ad essa.

Non v'è chi non veda come si tratti di controversia non priva di interesse e nemmeno di agevole soluzione, che tuttavia, essendo matura per la decisione in quanto basata esclusivamente su risultanze documentali, sarebbe stata decisa in quindici giorni.

Infatti all'udienza del 6 luglio 2011 il giudice, se la mediazione non fosse stata in vigore, quand'anche non fosse riuscito a conciliare le parti, preso atto della maturità della causa, avrebbe fissato per discussione.

Rispettando il termine massimo tuttora in vigore nel codice di rito, non essendo stato ancora abrogato l'art. 81 Disp. Att. C.p.c., di giorni quindici per i rinvii dell'udienza, avrebbe fissato per discussione un'udienza anteriore al



22 luglio 2011, ancora al di fuori del periodo di ferie dei magistrati il cui inizio è stato fissato con decreto ministeriale 9 febbraio 2011 appunto al 22 luglio.

La decisione sarebbe arrivata al più tardi nel termine massimo di legge di giorni quindici per il deposito.

Dal punto di vista economico le parti hanno affrontato un costo di € 41,00 (€ 33,00 per contributo unificato ed € 8,00 per marca da bollo) anticipate dall'attore.

Grazie all'istituzione della mediazione questa causa sarebbe invece durata, in caso di mediazione infruttuosamente esperita, cinque mesi perchè all'udienza del 5 dicembre sarebbe stata discussa e poi decisa ed il costo sarebbe stato gravato quantomeno di ulteriori € 60,00 + IVA corrispondenti all'indennità minima possibile per il primo scaglione di valore ossia fino ad € 1.100,00.

Illegittimità dell'art. 5 d.lgs. 28/2010 in riferimento all'art. 24 Costituzione in relazione ai tempi del processo.

Già si è detto che la mediazione viene a comportare una dilatazione dei tempi del processo.

Non si nasconde il remittente che la Corte Costituzionale si è più volte pronunciata sulla infondatezza della questione dei tentativi obbligatori di conciliazione in riferimento alla stasi processuale che essi comportano che sarebbe interesse ben sacrificabile rispetto a quello della possibile deflazione.

Tuttavia non può negarsi che i tempi tecnici previsti per i tentativi esaminati dalla corte erano minimi (si va dai 30 giorni previsti per le materie di subfornitura e telecomunicazioni ai 60 giorni complessivi per il lavoro e i contratti agrari, mentre quello per tentativo di cui al diritto di autore che può spingersi fino a toccare il novantesimo giorni appare decisamente ai limiti) mentre quello della mediazione, fissato in mesi 4, appare decisamente al di fuori della soglia di tollerabilità.

Non può infatti non considerarsi che nella causa in oggetto davanti a questo giudice, grazie alla mediazione, i tempi sono aumentati di otto volte (giorni 15 sono diventati 4 mesi).

Anche per una causa di durata media davanti al giudice di pace (mesi 6) i tempi aumenterebbero dell'80 per cento

In una causa di durata media davanti al Tribunale (1 anno) l'aumento temporale sarebbe comunque di oltre il 30 per cento, dato certamente non trascurabile.

Decisamente ciò crea un vulnus che non può esser sopportato dall'art. 24 della carta costituzionale.

Illegittimità dell'art. 5 d.lgs. 28/10 in combinato disposto con l'art. 16 DM 180/10 in riferimento all'art.24 della Costituzione in relazione ai costi della mediazione.

L'introduzione di un onere economico gravante sulle parti non è compatibile con l'art. 24 della Carta Costituzionale.

Non v'è chi non veda come in una ipotetica scala di valori, tra l'esigenza di non rendere economicamente troppo gravoso ai cittadini l'accesso alla tutela giurisdizionale e l'esigenza, pur particolarmente avvertita, di individuare strumenti idonei a decongestionare gli uffici giudiziari attraverso lo sfolgimento del carico di lavoro, prevalenza debba avere la prima.

È stato osservato in dottrina che il legislatore può pretendere denari per la funzione giurisdizionale civile solo se questi siano riconducibili a tributi giudiziari o a cauzioni volte a garantire l'adempimento dell'obbligazione dedotta in giudizio.

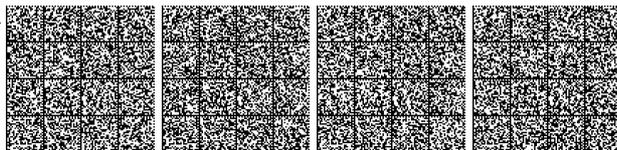
In tutti gli altri casi e sin dalla sentenza Corte costituzionale 29 novembre 1960 n. 67, lo stato non può pretendere denari per adempiere al suo primo e fondamentale dovere di rendere giustizia. E l'imposizione del pagamento di una somma di denaro per l'esercizio di un diritto in sede giurisdizionale, quale oggi si realizza con la media-conciliazione in forza del combinato disposto dell'art. 5 d.lgs. 28/10 e art. 16 decreto ministeriale n. 180/10, si pone pertanto in contrasto con tutti i parametri di costituzionalità per come già definiti in precedenti decisioni dalla Corte Costituzionale, in quanto: a) si tratta di un esborso che non può essere ricondotto né al tributo giudiziario né alla cauzione; b) si tratta di un esborso che non può considerarsi di modestissima e nemmeno di modesta entità proprio a fronte del valore della controversia; c) si tratta di un esborso che non va allo Stato bensì ad un organismo che potrebbe addirittura avere natura privata; d) si tratta infine di un esborso che nemmeno può considerarsi "razionalmente collegato alla pretesa dedotta in giudizio, allo scopo di assicurare al processo uno svolgimento meglio conforme alla sua funzione", poiché questi esborsi, di nuovo, sono da rinvenire solo nelle cauzioni e nei tributi giudiziari, non in altre cause di pagamento, e perché un esborso che non va allo Stato ma ad un organismo anche di natura privata, non può mai avere queste caratteristiche.

Illegittimità dell'art. 5 d.lgs. 28/10 in combinato disposto con l'art. 16 decreto ministeriale n. 180/10 in riferimento agli artt. 3 e 24 Costituzione ancora in relazione ai costi della mediazione.

Il problema dei costi della procedura di mediazione deve esser valutato, sempre in chiave di ostacolo all'esercizio dell'azione, anche sotto il profilo della disparità di trattamento tra meno abbienti ed abbienti.

È pur vero che è stato previsto il beneficio del patrocinio a spese dello stato, tuttavia il tessuto socio economico non si divide tra nullatenenti e benestanti, sussiste anche una ampia zona grigia costituita da famiglie che, pur al di sopra della soglia per l'ammissione al beneficio, sono tra quelle che, per usare una espressione persino abusata «faticano ad arrivare a fine mese» e per le quali, dopo aver già sostenuto un costo per una causa, un ulteriore costo per una mediazione dall'esito incerto diverrebbe insostenibile e finirebbe per costituire un detergente in tal senso.

Per queste famiglie persino l'importo minimo di mediazione di circa € 70,00 può esser problematico sì da indurre le stesse ad affrontare piuttosto spese diverse quali quelle indispensabili per medicinali o magari quelle opportune,



donando ad esempio al figlio dodicenne un telefono cellulare giusto per non allevare un emarginato, anzichè locupletare gli enti di mediazione.

Non senza considerare poi gli effetti economici devastanti per una persona media ove la causa sia importante ed il costo della mediazione aumenti in modo esponenziale.

Il risultato sarà quello di ostacolare in modo ingiustificato e quindi dissuadere dal proporre sia cause «bagatelari», degne comunque di risposta in sede giurisdizionale, sia cause “importanti” con buona pace dell’art. 24 della Carta Costituzionale.

Illegittimità costituzionale dell’art. 5 d.lgs. n. 28/10 in riferimento all’art. 111 sotto il profilo della ragionevole durata del processo.

Analoghe considerazioni valgono ove si ipotizzi un diverso profilo di incostituzionalità riferito all’art. 111 della costituzione ed in particolare sotto il profilo della ragionevole durata del processo.

Un prestigioso esponente dell’ufficio studi della consulta ha giustamente spiegato nel corso di un convegno che la brevità del processo non è affatto un valore, lo è invece la ragionevole durata che tuttavia è concetto relativo.

Ben comprende il remittente che *exempli causa* se un giudizio di primo grado per questioni ereditarie davanti al Tribunale fosse durato circa tre anni ma nel corso dello stesso, senza nessuna stasi, fosse stata licenziata una consulenza tecnica estimativa dell’asse ereditario con relativo supplemento, una consulenza tecnica sulla autenticità del testamento, fosse stata istruita la causa con interrogatorio delle parti e prove testimoniali, certo la durata resterebbe ragionevole perchè funzionale e motivata in riferimento alle esigenze del processo.

Premesso ciò la mediazione, attività extraprocessuale che se non coronata da successo nessun vantaggio arreca se non il discutibile ricorso all’art. 116 c.p.c. — e sarebbe interessante sapere quante cause nella storia giudiziaria sono state risolte sulla base di questo articolo -, altro non fa che ostacolare la ragionevole durata del processo senza apprezzabile vantaggio e fuori da ogni ragionevolezza.

Si ribadisce, come precedentemente spiegato, che la durata del processo aumenta mediamente e come minimo del 30 per cento e diviene quindi in tutti i casi irragionevole.

Davanti al giudice di pace, i cui tempi processuali medi sono sull’ordine di mesi, la dilatazione temporale appare ancor più inaccettabile.

Ma vi è di più.

È stato acutamente osservato in dottrina che il legislatore non ha specificato che la fase di mediazione obbligatoria debba riguardare elusivamente la domanda principale, il che induce a ritenere ragionevolmente che la mediazione non sia condizione di procedibilità del processo bensì di ogni singola distinta azione in esso contenuta, ossia di ogni singola domanda giudiziale.

In altri termini alla luce della lettera della norma, in ipotesi di cumulo successivo di domande, non sarebbe sufficiente, ai fini della procedibilità delle nuove domande, il procedimento di mediazione già esperito per la domanda principale, ma dovrebbe necessariamente avviarsi una nuova fase di mediazione, il che potrebbe in concreto avverarsi: 1) in caso di domanda riconvenzionale 2) in caso di reconventio reconventionis 3) in caso di domanda proposta da colui che spieghi un intervento volontario principale o da colui che spieghi un intervento volontario litisconsortile 4) nel caso di intervento del litisconsorte necessario pretermesso 5) in caso di chiamata di terzo 6) in caso di ordine di integrazione del contraddittorio in ipotesi di litisconsorzio necessario.

Non può certo affermarsi che si tratti di ipotesi accademiche destinate a non verificarsi in concreto visto che non è inusuale nella pratica vedere cause con sei successive chiamate di terzo!

Violazione dell’art. 3 cost. sotto il profilo della irragionevolezza della mediazione obbligatoria davanti al Giudice di pace.

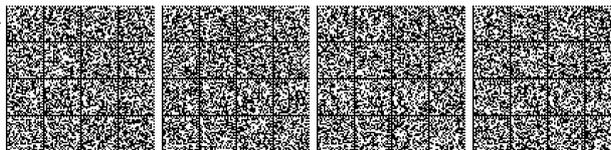
Vorrà quindi in via di subordine perchè ben altri sono gli auspici del remittente - esaminarsi un profilo di illegittimità sotto il profilo della irragionevolezza e quindi dell’art. 3, venendosi a trattare situazione del tutto diverse in modo identico, in riferimento al procedimento davanti al solo giudice di pace che a breve vedrà la mediazione obbligatoria applicata anche alla materia condominiale e infortunistica.

Atteso che nel procedimento davanti al giudice di pace è previsto tentativo di conciliazione obbligatorio, che il giudice stesso ha natura conciliativa e ne ha esperienza e capacità, è irragionevole sotto il profilo dell’art. 3, 24 e 111 assoggettare anche il procedimento davanti al giudice di pace alla mediazione il che comporta ostacolo all’esercizio dell’azione, dilatazione dei tempi ed aumento esponenziale dei costi, come già visto, senza alcun apprezzabile vantaggio atteso che l’attività del mediatore ben viene già svolta dal giudice di pace stesso.

Considerazioni de jure condendo.

Non è compito del giudice remittente suggerire soluzioni al legislatore, tuttavia, considerato che la Corte Costituzionale può in talune ipotesi attraverso specifiche pronunzie indicare al parlamento possibili percorsi da seguire, si ritiene non privo di utilità esporre alcune considerazioni.

Non v’è chi non veda come l’istituto della mediazione così come è stato concepito sia del tutto irrealistico.



Chi si sente leso in un suo diritto ha quale sua legittima aspettativa quella di rivolgersi, non certo ad un organismo conciliativo, bensì ad un giudice essendo ancora, nonostante tutto, nell'immaginario collettivo e non solo, la magistratura il riconosciuto forse unico baluardo contro le altrui prevaricazioni, indipendentemente dalla loro provenienza.

Lo immaginiamo il mugnaio di Sans Souci che si rivolge a Federico II di Prussia dicendo: «Maestà, ci sono dei mediatori a Berlino»?

Anzichè proporre quale soluzione legislativa una sorta di *monstrum* giuridico sarebbe stato forse più opportuno:

Escludere la mediazione dai procedimenti davanti giudice di pace sia per la natura stessa del giudizio sia per evitare anche incompatibilità ove la figura del mediatore venga poi a coincidere con quella del giudicante.

Prevedere nello stesso atto di citazione una seconda vocatio in *ius* a fini conciliativi indicando in citazione anche l'udienza di comparizione davanti al giudice di pace con termine gg. 15 per comparire.

Prevedere entro due giorni dalla iscrizione a ruolo in tribunale il deposito di copia della citazione con i documenti nella cancelleria del giudice di pace con versamento di contributo unificato simbolico sull'ordine dei 10 euro.

Imporre al giudice di pace il termine di 1 mese per concludere la mediazione con possibilità di proroga del termine per ulteriori 3 mesi solo se tutte le parti lo richiedano.

Prevedere in caso di successo della mediazione un contributo a carico solidale delle parti sull'ordine del 5 per cento dell'importo indicato in accordo conciliativo da destinare in parte al giudice di pace.

Al fine di deflazionare ulteriormente il contenzioso che ben potrebbe essere limitato e risolto ove sia da accertare il solo (si pensi *exempli causa* a vertenze successive o divisorie senza contestazioni sull'an) nonchè al fine di evitare di dover ricorrere anche ad esperti nell'ambito della mediazione con conseguente inopportuna dilatazione dei tempi e dei costi, prevedere la possibilità di accertamenti peritali *ante causam ampliando* le ipotesi già previste e circoscritte dall'art. 696 bis c.p.c. a tutte quelle in cui la parte abbia comunque interesse senza limite alcuno di materia.

Per le suesposte ragioni la questione di incostituzionalità ravvisata appare non manifestamente infondata e la sua soluzione è imprescindibile per il presente processo

P.Q.M.

Solleva la questione di incostituzionalità dell'art. 5 d.lgs. 28/10 e art. 16 decreto ministeriale n. 180/10, da soli ed anche in combinato disposto, nelle parti e per il motivo che creano ostacoli all'esercizio dell'azione, che eliminano la tutela giudiziaria dei meno abbienti, che ledono il principio di ragionevole durata del processo e che creano disparità di trattamento per situazioni analoghe, in relazione agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione della Repubblica italiana.

Vista la Legge Cost. 9 febbraio 1948 n. 1 e la legge 11 marzo 1953 n. 87

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio in corso

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

Recco, addì 5 dicembre 2011

Il Giudice di Pace: FONTICELLI

12C0068

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2012-GUR-011) Roma, 2012 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA,
piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e
www.gazzettaufficiale.it.**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
Direzione Marketing e Vendite
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



GAZZETTA UFFICIALE

 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
 validi a partire dal 1° GENNAIO 2012**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		CANONE DI ABBONAMENTO
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI

(di cui spese di spedizione € 128,06)* - annuale € **300,00**
 (di cui spese di spedizione € 73,81)* - semestrale € **165,00**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,73)* - annuale € **86,00**
 (di cui spese di spedizione € 20,77)* - semestrale € **55,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00
 (€ 0,83+ IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 21%.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
 Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**
 Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



AVVISO AGLI ABBONATI

Si avvisano i Signori abbonati che sono state apportate alcune variazioni alle condizioni di abbonamento nello specifico per quanto riguarda la decorrenza e la tipologia degli abbonamenti offerti.

Gli abbonamenti decorreranno a partire dalla registrazione del versamento del canone, per terminare l'anno o il semestre successivo (in caso di abbonamenti semestrali).

I seguenti tipi di abbonamento, inoltre, non saranno più disponibili:

- Abbonamento A1 che comprende la Serie Generale e i supplementi ordinari recanti provvedimenti normativi;

- Abbonamento F1 che comprende la Serie Generale, i supplementi ordinari recanti provvedimenti normativi e le 4 Serie Speciali.

L'INDICE REPERTORIO ANNUALE non è più incluso in alcuna tipologia di abbonamento e verrà posto in vendita separatamente. Gli abbonati alla Gazzetta Ufficiale cartacea avranno diritto ad uno sconto sul prezzo di copertina.

Le offerte di rinnovo sono state inviate agli abbonati, complete di bollettini postali prestampati per il pagamento dell'abbonamento stesso. Si pregano i Signori abbonati di utilizzare questi bollettini o seguire le istruzioni per i pagamenti effettuati a mezzo bonifico bancario.

Si rammenta che la campagna di abbonamento avrà termine il 19 febbraio 2012.

SI RENDE NOTO, INOLTRE, CHE CON LA NUOVA DECORRENZA NON SARANNO PIÙ FORNITI FASCICOLI ARRETRATI IN CASO DI ABBONAMENTI SOTTOSCRITTI NEL CORSO DELL'ANNO. TALI FASCICOLI POTRANNO ESSERE ACQUISTATI CON APPOSITA RICHIESTA.

Si pregano, inoltre, gli abbonati che non intendano effettuare il rinnovo, di darne comunicazione via fax al Settore Gestione Gazzetta Ufficiale (nr. 06-8508-2520) ovvero al proprio intermediario.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 2 0 3 1 4 *

€ 10,00

