

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 155° - Numero 27

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 25 giugno 2014

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 1027 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **177.** Sentenza 11 - 18 giugno 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Variazione dell'aliquota applicabile al valore di produzione netta per i settori di attività bancario, finanziario ed assicurativo.
 - Legge della Regione Lombardia 18 dicembre 2001, n. 27 (Legge finanziaria 2002), art. 1, comma 5.
 - Pag. 1
- N. **178.** Sentenza 11 - 18 giugno 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Professioni turistiche - Direttore tecnico dell'agenzia di viaggio e turismo - Impresa professionale di congressi - Guida turistica e accompagnatore turistico.
 - Legge della Regione Umbria 12 luglio 2013, n. 13 (Testo unico in materia di turismo), artt. 62, comma 1, 63, commi 1, lettera *b*), e 2, 68 e 73.
 - Pag. 5
- N. **179.** Ordinanza 11 - 18 giugno 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Rifiuti - Organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti urbani - Contributo socio-ambientale.
 - Legge della Regione Puglia 13 agosto 1993, n. 17 (Organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti urbani), art. 10, commi 2 e 3, come modificato dall'art. 4, comma 1, della legge della Regione Puglia 18 luglio 1996, n. 13 (Nuove norme per l'accelerazione e lo snellimento delle procedure per l'attuazione del Piano regionale e della Organizzazione dei servizi di smaltimento di rifiuti urbani. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 13 agosto 1993, n. 17 "Organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti urbani").
 - Pag. 13
- N. **180.** Ordinanza 11 - 18 giugno 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Responsabilità civile - Danni da sinistro stradale - Accesso al Fondo di garanzia per le vittime della strada.
 - Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), art. 287, comma 1.
 - Pag. 17
- N. **181.** Sentenza 11 - 23 giugno 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Disposizioni varie in materia di impiego pubblico, rifiuti, finanza pubblica.
 - Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di attività economiche, tutela ambientale, difesa del territorio, gestione del territorio, infrastrutture, lavori pubblici, edilizia e trasporti, attività culturali, ricreative e sportive, relazioni internazionali e comunitarie, istruzione, corregionali all'estero, ricerca, cooperazione e famiglia, lavoro e formazione professionale, sanità pubblica e protezione sociale, funzione pubblica, autonomie locali, affari istituzionali, economici e



fiscali generali); in via subordinata, legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5, artt. 3, comma 28, 7, commi 1, 2 e 3, 10, commi 1, 2 e 5.

— Pag. 19

N. 182. Sentenza 11 - 23 giugno 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo amministrativo - Devoluzione alla competenza inderogabile del T.A.R. Lazio delle controversie relative ai provvedimenti di rimozione e sospensione di amministratori locali e di scioglimento degli organi elettivi degli Enti locali per infiltrazioni camorristiche.

— 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), artt. 13, comma 4, 15, comma 2, e 135, comma 1, lettera q).

— Pag. 31

N. 183. Ordinanza 11 - 23 giugno 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Ricorso per cassazione - Richiesta per la correzione dell'errore materiale o di fatto contenuto nei provvedimenti pronunciati dalla Corte di cassazione.

— Codice di procedura penale, art. 625-bis, commi 1 e 2.

— Pag. 36

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 35. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 maggio 2014. (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Marche finalizzate alla difesa dei boschi dagli incendi - Abbruciamento (combustione controllata) di materiale vegetale derivante da colture o dalla distruzione di erbe infestanti, rovi e simili nonché di altro materiale agricolo e forestale naturale non pericoloso - Prevista possibilità di utilizzo in agricoltura, in quanto pratica ordinaria finalizzata alla prevenzione degli incendi e al controllo delle infestazioni - Ricorso del Governo - Denunciata esclusione a priori e in via generale dei suddetti residui dalla disciplina statale dei rifiuti (e segnatamente dal regime dei sottoprodotti) - Contrasto con la normativa nazionale e con la direttiva comunitaria di riferimento - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale.

— Legge della Regione Marche 18 marzo 2014, n. 3, art. 9, comma 1, aggiuntivo del comma 6-bis all'art. 19 della legge regionale 23 febbraio 2005, n. 6.

— Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 184-bis e 185, comma 1, lett. f); direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008, art. 2, lett. f).

Pag. 41

N. 102. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania del 30 gennaio 2014.

Paesaggio (Tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio - Deroga al regime di autorizzazione paesaggistica per tutte le zone A e B del territorio comunale, classificate tali negli strumenti urbanistici vigenti alla data del 6 settembre 1985 - Esclusione dall'ambito operativo della deroga delle aree urbane riconosciute e tutelate come patrimonio UNESCO - Mancata previsione - Violazione del principio di tutela del paesaggio.

— Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 142, comma 2.

— Costituzione, art. 9..... Pag. 42



- N. 103. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania del 30 gennaio 2014
Militari - Personale delle Forze armate - Trattamento economico - Indennità di immersione - Riconoscimento nella stessa misura prevista per il personale delle FF.AA. anche ai sommozzatori dei vigili del fuoco - Mancata previsione - Incidenza sul principio di uguaglianza per l'ingiustificato diverso trattamento di situazioni omogenee - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.
 - Legge 23 marzo 1983, n. 78, art. 9.
 - Costituzione, artt. 3, 36 e 97. Pag. 54
- N. 104. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 17 febbraio 2014.
Radiotelevisione e servizi radioelettrici - Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici - Previsione che la trasmissione di spot pubblicitari televisivi da parte di emittenti a pagamento, anche analogiche, non possa eccedere per l'anno 2010 il 16 per cento, per l'anno 2011 il 14 per cento e, a decorrere dall'anno 2012, il 12 per cento di una determinata e distinta ora d'orologio e che un'eventuale eccedenza, comunque non superiore al 2 per cento nel corso dell'ora, deve essere recuperata nell'ora antecedente o successiva - Ingiustificato diverso trattamento delle emittenti a pagamento rispetto alle emittenti in chiaro - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Eccesso di delega.
 - Decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, art. 38, comma 5, come sostituito dall'art. 12 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44.
 - Costituzione, artt. 3, 41 e 76, in relazione agli artt. 2, comma 1, lett. e), e 26 della legge 7 luglio 2009, n. 88. Pag. 59
- N. 105. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria del 22 gennaio 2014
Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Domanda di risarcimento del danno conseguente all'annullamento giudiziale del provvedimento lesivo - Esperibilità entro il termine di centoventi giorni dal passaggio in giudicato della sentenza di annullamento - Irragionevolezza - Lesione del diritto di difesa del danneggiato - Lesione del principio di effettività della tutela giurisdizionale - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.
 - Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, art. 30, comma 5.
 - Costituzione, artt. 3, 24, 103, 113 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Pag. 70
- N. 106. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria - sez. staccata di Reggio Calabria del 7 marzo 2014.
Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro - Devoluzione alla competenza funzionale ed inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Violazione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Violazione del principio della ragionevole durata del processo - Lesione del principio di pari dignità degli organi di giustizia amministrativa di primo grado.
 - Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 135, comma 1, lett. q-quater), e 14.
 - Costituzione, artt. 3, 24, 25, 111 e 125.
In via subordinata:
Giustizia amministrativa - Norme del codice del processo amministrativo disciplinanti la competenza funzionale ed inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma - Contrasto con i principi e criteri direttivi della legge di delega n. 69/2009 - Eccesso di delega.
 - Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 13, 14, 15 e 16.
 - Costituzione, art. 76, in relazione all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69. Pag. 76



N. 107. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria - sez. staccata di Reggio Calabria del 7 marzo 2014

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall’Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro - Devoluzione alla competenza funzionale ed inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Violazione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Violazione del principio della ragionevole durata del processo - Lesione del principio di pari dignità degli organi di giustizia amministrativa di primo grado.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 135, comma 1, lett. *q-quater*), e 14.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 111 e 125.

In via subordinata:

Giustizia amministrativa - Norme del codice del processo amministrativo disciplinanti la competenza funzionale ed inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma - Contrasto con i principi e criteri direttivi della legge di delega n. 69/2009 - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 13, 14, 15 e 16.
- Costituzione, art. 76, in relazione all’art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69.



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 177

Sentenza 11 - 18 giugno 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Variazione dell'aliquota applicabile al valore di produzione netta per i settori di attività bancario, finanziario ed assicurativo.

– Legge della Regione Lombardia 18 dicembre 2001, n. 27 (Legge finanziaria 2002), art. 1, comma 5.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge della Regione Lombardia 18 dicembre 2001, n. 27 (Legge finanziaria 2002), promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Mantova nel giudizio vertente tra la Banca Monte dei Paschi di Siena s.p.a. e l'Agenzia delle entrate, direzione provinciale di Mantova, con ordinanza del 22 maggio 2012, iscritta al n. 295 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2013.

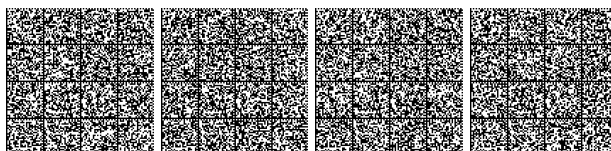
Visti l'atto di costituzione della Banca Monte dei Paschi di Siena s.p.a., nonché l'atto di intervento della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 2014 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Guglielmo Fransoni per la Banca Monte dei Paschi di Siena s.p.a. e Fabio Cintioli per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

1.- La Commissione tributaria provinciale di Mantova, con ordinanza del 22 maggio 2012, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge della Regione Lombardia 18 dicembre 2001, n. 27 (Legge finanziaria 2002), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.



Detta disposizione prevede che «A decorrere dall'anno 2002, per i soggetti di cui agli articoli 6 e 7 del decreto legislativo n. 446 del 1997 e successive modificazioni e integrazioni, l'imposta regionale sulle attività produttive è determinata applicando al valore della produzione netta, come stabilito nei medesimi articoli, l'aliquota del 5,75 per cento».

2.- Premette la rimettente di essere stata adita dalla Banca Monte dei Paschi di Siena s.p.a., in qualità di società incorporante la Banca Agricola Mantovana s.p.a., la quale con ricorso depositato il 28 settembre 2010, aveva impugnato, nei confronti dell'Agenzia delle entrate, ufficio di Mantova, il silenzio rifiuto formatosi in ordine alla istanza di rimborso avente ad oggetto la maggiore ritenuta dell'IRAP versata per l'anno 2002 dalla Banca incorporata.

Quest'ultima aveva corrisposto, infatti, l'importo complessivo di euro 12.413.909,00, adottando l'aliquota pari al 5,75 per cento dell'imponibile, così come stabilito dall'art. 1, comma 5, della legge reg. n. 27 del 2001, pur ritenendo che l'imposta avrebbe dovuto essere calcolata a norma dell'art. 45, comma 2, 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), facendo applicazione dell'aliquota del 4,75 per cento, con una conseguente differenza, in suo favore, di euro 1.688.766,00.

Ciò, in quanto l'art. 45, comma 2, del d.lgs. n. 446 del 1997, allora vigente nel testo modificato dalla legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002), per gli istituti di credito e gli altri enti e società finanziarie, di cui agli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 446 del 1997, prevedeva: «per i periodi d'imposta in corso al 1° gennaio 1998, al 1° gennaio 1999 e al 1° gennaio 2000 l'aliquota è stabilita nella misura del 5,4 per cento; per i due periodi d'imposta successivi, l'aliquota è stabilita, rispettivamente, nelle misure del 5 e del 4,75 per cento».

Nella vigenza di detto regime giuridico temporaneo, la Regione non poteva modificare le aliquote, così fissate, in via transitoria, atteso che tale facoltà le era stata attribuita dall'art. 16, comma 3, del suddetto d.lgs. n. 446 del 1997 solo in relazione all'aliquota ordinaria stabilita nella misura del 4,25 per cento.

3.- Ad avviso della Commissione tributaria sussisterebbe la rilevanza della questione in quanto dalla norma censurata dipende la debenza della imposta richiesta a rimborso dalla società ricorrente nel giudizio principale.

4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, la Commissione tributaria provinciale di Mantova osserva che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., la disciplina, anche di dettaglio, in materia tributaria e, dunque, in ordine all'IRAP, è riservata alla legge statale, rimanendo ammesso l'intervento del legislatore regionale solo nei limiti stabiliti da quello statale (sono citate le pronunce n. 216 del 2009 e n. 296 del 2003).

Dopo aver richiamato il contenuto precettivo dell'art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 446 del 1997 e dell'art. 45, commi 1 e 2, del medesimo decreto legislativo, quest'ultimo come vigente dal 1° gennaio 2002, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge n. 448 del 2001, la Commissione tributaria afferma che il legislatore statale ha attribuito alla Regione la potestà di incrementare solo l'aliquota del 4,25 per cento, di cui all'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 446 del 1997, escludendo, invece, tale potestà di incremento quanto all'aliquota di cui alla disposizione transitoria contenuta nell'art. 45, comma 2, dello stesso decreto legislativo.

Pertanto l'art. 1, comma 5, della legge regionale n. 27 del 2001 eccederebbe la facoltà attribuita al legislatore regionale e si paleserebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

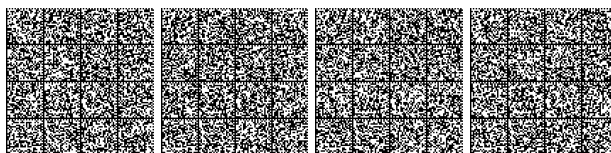
5.- È intervenuta nel giudizio incidentale la Regione Lombardia, chiedendo il rigetto della questione, atteso che la norma impugnata trova fondamento nell'art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 446 del 1997, secondo un'interpretazione di quest'ultimo conforme ai canoni di cui all'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale.

6.- Si è costituita la società Banca Monte dei Paschi di Siena s.p.a. chiedendo l'accoglimento della questione di costituzionalità e prospettando, in particolare, le seguenti argomentazioni.

6.1.- In primo luogo ha ricordato che, secondo la giurisprudenza costituzionale, l'IRAP ricade nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, con la conseguente possibilità di un intervento del legislatore regionale soltanto laddove ciò sia espressamente previsto.

6.2.- Ha, quindi, rilevato che dall'esame della disciplina statale emerge che la facoltà, riconosciuta alle Regioni dall'art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 446 del 1997, di modificare l'aliquota ordinaria contemplata dal comma 1 del medesimo articolo non consentiva, per l'anno d'imposta 2002, di applicare agli istituti di credito un'aliquota diversa da quella speciale e transitoria del 4,75 per cento, già direttamente fissata per detto anno dal legislatore nazionale.

Nel periodo intercorrente tra il 1998 e il 2002, infatti, coesistevano due differenti tipologie di aliquote dell'IRAP, ossia: a) un'aliquota ordinaria, riferibile ai soggetti passivi d'imposta diversi da quelli menzionati dal citato art. 45, fissata nella misura del 4,25 per cento dal comma 1 dell'art. 16 del medesimo d.lgs., con previsione della possibilità per le Regioni, di diminuire o incrementare la stessa fino ad un massimo di un punto percentuale, vale a dire fino a un



minimo del 3,25 per cento ed una soglia massima insuperabile del 5,25 per cento; b) talune aliquote speciali di carattere transitorio, tra le quali anche una riservata appositamente dal legislatore statale alle banche nonché agli enti finanziari e pari al 5,4 per cento per gli anni dal 1998 al 2000, al 5 per cento per il 2001 e al 4,75 per cento per il 2002.

Lo *ius variandi* conferito alle Regioni dal terzo comma dell'art. 16, quindi, poteva essere esercitato con esclusivo riferimento all'aliquota ordinaria, e non anche alle aliquote speciali di cui all'art. 45.

7.- Entrambe le parti hanno depositato memoria in prossimità dell'udienza.

8.- La parte privata, nel ribadire le argomentazioni svolte, richiama altresì la sentenza n. 357 del 2010 che avrebbe chiarito la portata della potestà legislativa attribuita in materia alla Regione dal citato art. 16, comma 3.

9.- La Regione Lombardia, a sostegno della infondatezza della questione, deduce che la potestà legislativa di variazione dell'aliquota, attribuita alle Regioni, riguarda sia l'aliquota ordinaria che quella indicata nella disciplina transitoria e che ciò è coerente con la *ratio* di quest'ultima, come si poteva rilevare dalla sentenza n. 21 del 2005 e dall'ordinanza n. 110 del 2008 di questa Corte.

Considerato in diritto

1.- La Commissione tributaria provinciale di Mantova dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge della Regione Lombardia 18 dicembre 2001, n. 27 (Legge finanziaria 2002), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, per avere disposto l'aumento di un punto percentuale dell'aliquota IRAP, come determinata in via temporanea per gli istituti bancari dall'art. 45, comma 2, 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).

Si prospetta la lesione della potestà legislativa statale esclusiva in materia di sistema tributario, in quanto la norma impugnata eccederebbe la facoltà di variazione delle aliquote che verrebbe riconosciuta alle Regioni limitatamente all'aliquota ordinaria dell'IRAP.

2.- La questione è fondata.

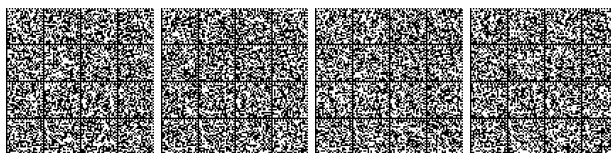
3.- La disciplina valevole *ratione temporis*, nella fattispecie oggetto del giudizio principale, prevede, al comma 1 dell'art. 16 del d.lgs. n. 446 del 1997, una aliquota generale del 4,25 per cento. La stessa norma aggiunge poi, «salvo quanto previsto [...] nei commi 1 e 2 dell'articolo 45».

Quest'ultimo articolo, al comma 2, a sua volta sancisce (nel testo storico in vigore dal 1° gennaio 2002 al 31 dicembre 2002) che, per i soggetti di cui agli artt. 6 e 7, tra cui le banche e gli altri enti e società finanziarie, «per i periodi d'imposta in corso al 1° gennaio 1998, al 1° gennaio 1999 e al 1° gennaio 2000 l'aliquota è stabilita nella misura del 5,4 per cento; per i due periodi d'imposta successivi, l'aliquota è stabilita, rispettivamente, nelle misure del 5 e del 4,75 per cento». Quindi per il 2002, anno d'imposta in relazione al quale veniva chiesto il rimborso dell'IRAP di cui è causa nel giudizio principale, l'aliquota stabilita in via transitoria era pari al 4,75 per cento.

La norma che qui viene specificamente in rilievo, infine, è il comma 3 del citato art. 16, secondo cui «A decorrere dal terzo anno successivo a quello di emanazione del presente decreto, le regioni hanno facoltà di variare l'aliquota di cui al comma 1 fino ad un massimo di un punto percentuale. La variazione può essere differenziata per settori di attività e per categorie di soggetti passivi».

4.- È in particolare alla stregua di tale disposizione che deve essere risolta la questione di legittimità costituzionale. Va ricordato, infatti, come questa Corte, con giurisprudenza costante, abbia affermato che la disciplina dell'IRAP rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La sentenza n. 296 del 2003 sancisce che alle Regioni «è attribuita una limitata facoltà di variazione dell'aliquota (art. 16, comma 3) ed il potere di disciplinare, con legge, “nel rispetto dei principi in materia di imposte sul reddito e di quelli recati dal presente titolo, le procedure applicative dell'imposta”», e che «La circostanza che l'imposta sia stata istituita con legge statale e che alle regioni a statuto ordinario, destinatarie del tributo, siano espressamente attribuite competenze di carattere solo attuativo, rende palese che l'imposta stessa - nonostante la sua denominazione - non può considerarsi “tributo proprio della regione”», con la conseguenza che la disciplina sostanziale dell'imposta rientra nella esclusiva competenza dello Stato in materia di tributi erariali, in ragione di quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (più di recente, nello stesso senso, sentenze n. 26 del 2014 e n. 216 del 2009).



Con la sentenza n. 357 del 2010 si è poi precisato che, «anche dopo la sua “regionalizzazione”, l’IRAP non è divenuto “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”».

5.- Pertanto assume rilievo decisivo verificare, in ragione dei canoni ermeneutici, se la facoltà di variare l’aliquota IRAP, attribuita alle Regioni dal comma 3 dell’art. 16, sia limitata all’aliquota ordinaria o si estenda anche a quelle fissate dalla disciplina transitoria.

5.1.- Ai fini di una corretta interpretazione della disposizione, è anzitutto significativo il suo tenore letterale. Essa parla - non a caso al singolare - di «aliquota di cui al comma 1» e dunque non può che riferirsi all’unica aliquota espressamente fissata in quest’ultimo comma, e cioè a quella generale: le altre, che sono oggetto di un semplice rinvio, sono pertanto estranee all’ambito di applicazione del comma 3.

5.2.- Questa lettura trova poi conferma nella relazione allo schema del d.lgs. n. 446 del 1997.

Nell’illustrare la riforma connessa all’istituzione dell’IRAP, il legislatore delegato afferma: «l’aliquota di base è fissata al 4,25 per cento; trascorsi due esercizi, le Regioni potranno esercitare la facoltà di maggiorarla fino a un punto percentuale, e di differenziarla tra categorie di contribuenti e tra settori di attività».

La possibilità per le Regioni di intervenire solo rispetto all’aliquota ordinaria del 4,25 per cento è ribadita a proposito dell’art. 16, chiarendosi che esso «fissa l’aliquota dell’imposta al 4,25 per cento, che potrà essere maggiorata, fino ad un punto percentuale, dalle singole regioni a partire dal terzo anno successivo a quello dell’entrata in vigore del decreto legislativo».

Al contrario, con riguardo all’art. 45, sempre nella relazione si afferma solo che «Con l’art. 45 si dettano disposizioni transitorie relativamente all’acconto IRAP dovuto per l’anno 1998 e alle aliquote dell’IRAP applicabili per i primi tre periodi di imposta a particolari soggetti», senza alcun riferimento a possibili variazioni.

5.3.- Anche la giurisprudenza costituzionale intervenuta in ordine alla disciplina transitoria dell’IRAP è nello stesso senso.

La sentenza n. 357 del 2010 ha affermato che «il chiaro tenore letterale dell’art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 446 del 1997 rende evidente che alle Regioni è consentito variare (nel limite di un punto percentuale) solo “l’aliquota di cui al comma 1” dello stesso art. 16, cioè solo l’aliquota base e non quelle speciali, tra le quali è compresa quella di cui al comma 1 dell’art. 45 dello stesso d.lgs. n. 446 del 1997, richiamata dalla disciplina censurata».

La sentenza n. 21 del 2005, poi, nel ritenere la legittimità costituzionale di tale disciplina afferma: «La ragionevolezza della transitoria differenziazione delle aliquote disposta dall’art. 45, comma 2, del d.lgs. n. 446 del 1997 risulta [...], dai dati economici e contabili considerati dal legislatore in sede di prima applicazione del tributo [...]. La nota tecnica allegata alla relazione governativa al citato decreto legislativo e le successive indagini parlamentari evidenziano, infatti, uno “sgravio consistente” apportato dall’introduzione dell’IRAP per il settore dell’intermediazione finanziaria e un “aggravio significativo” per il settore agricolo. È indicativo, al riguardo, che la Commissione bicamerale consultiva in materia di riforma fiscale, in esito alle indagini empiriche effettuate sull’attuazione dell’IRAP, abbia affermato, nella relazione finale del 29 settembre 1999, che, pur con l’aliquota maggiorata, il vantaggio tratto dai settori finanziario ed assicurativo dall’applicazione dell’IRAP è stato “superiore alle aspettative” e che “l’impossibilità che comunque permane di omologare totalmente il settore finanziario agli altri settori impone che se ne tenga conto attraverso un’aliquota differenziata” [...].».

6.- La differenziazione transitoria dell’aliquota relativa ai settori di attività bancario, finanziario ed assicurativo, indicati negli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 446 del 1997, è stata dunque disposta dal legislatore in vista dell’obiettivo del mantenimento dell’originaria ripartizione del carico fiscale; obiettivo che non si potrebbe raggiungere ove fosse possibile una variazione dell’aliquota stessa. Anche il profilo sostanziale, pertanto, avvalorata la tesi della immodificabilità delle aliquote speciali.

7.- La questione va accolta e deve essere dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 5, della legge della Regione Lombardia 18 dicembre 2001, n. 27.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge della Regione Lombardia 18 dicembre 2001, n. 27 (Legge finanziaria 2002).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 giugno 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140177

N. 178

Sentenza 11 - 18 giugno 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Professioni turistiche - Direttore tecnico dell'agenzia di viaggio e turismo - Impresa professionale di congressi - Guida turistica e accompagnatore turistico.

– Legge della Regione Umbria 12 luglio 2013, n. 13 (Testo unico in materia di turismo), artt. 62, comma 1, 63, commi 1, lettera *b*), e 2, 68 e 73.

–

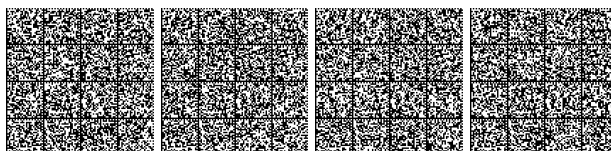
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 62, comma 1, 63, commi 1, lettera *b*), e 2, 68 e 73 della legge della Regione Umbria 12 luglio 2013, n. 13 (Testo unico in materia di turismo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-17 settembre 2013, depositato in cancelleria il 17 settembre 2013 ed iscritto al n. 87 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 2014 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;
udito l'avvocato dello Stato Massimo Massella Ducci Teri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 13-17 settembre 2013 e depositato il successivo 17 settembre, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato - in riferimento all'art. 117, commi primo, secondo, lettera *e*), e terzo, della Costituzione - gli artt. 62, comma 1, 63, commi 1, lettera *b*), e 2, 68 e 73 della legge della Regione Umbria 12 luglio 2013, n. 13 (Testo unico in materia di turismo).

L'art. 62, comma 1, della legge reg. n. 13 del 2013 sotto la rubrica «Direttore tecnico», dispone che: «La gestione tecnica dell'agenzia di viaggio e turismo e delle filiali compete al titolare o al legale rappresentante della società in possesso delle conoscenze e attitudini professionali all'esercizio dell'attività di cui al decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 (Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania), conseguite presso un'agenzia di viaggio e turismo operante in Italia o in altro Stato membro dell'Unione Europea».

Secondo il ricorrente, la norma violerebbe i principi fondamentali in materia di professioni e si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

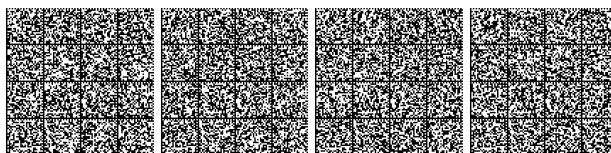
In particolare risulterebbe violato l'art. 20, comma 1, dell'Allegato 1 del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio), che, sotto la medesima rubrica della norma impugnata «Direttore tecnico», prevede che «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato sono fissati i requisiti professionali a livello nazionale dei direttori tecnici delle agenzie di viaggio e turismo, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Il legislatore regionale, infatti, nel consentire lo svolgimento delle funzioni di direttore tecnico dell'agenzia di viaggio e turismo a soggetti in possesso delle «conoscenze e attitudini professionali all'esercizio dell'attività di cui al decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 (Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania), conseguite presso un'agenzia di viaggio e turismo operante in Italia o in altro Stato membro dell'Unione Europea», legittimerebbe l'esercizio di tale professione da parte di soggetti che non hanno conseguito la specifica abilitazione professionale, peraltro disciplinata dal successivo art. 63 della stessa legge regionale.

Il legislatore regionale, in tal modo, individuerrebbe requisiti professionali del tutto generici (conoscenze e attitudini professionali), maturati nel corso di un arco temporale del tutto indeterminato, presso le stesse agenzie di viaggio e non certificati da alcun organismo, come idonei e sufficienti all'esercizio della richiamata professione.

Inoltre, improprio sarebbe il richiamo al d.lgs. n. 206 del 2007 che viene a disciplinare la diversa ipotesi del riconoscimento automatico, da parte degli Stati membri, delle qualifiche professionali acquisite in altri Stati membri dai soggetti che intendono esercitare una professione regolamentata in uno dei suddetti Stati diverso da quello nel quale hanno maturato l'esperienza.

L'art. 62 della legge reg. n. 13 del 2013 eccederebbe, quindi, dalle competenze regionali e si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., violando i principi fondamentali in materia di «professioni» di cui all'art. 20 dell'Allegato 1 del d.lgs. n. 79 del 2011.



L'Avvocatura dello Stato, a tal proposito, richiama la consolidata giurisprudenza costituzionale (da ultimo, la sentenza n. 98 del 2013) in base alla quale la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle «professioni» deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.

2.- La seconda questione ha ad oggetto l'art. 63, commi 1, lettera *b*), e 2, della legge reg. n. 13 del 2013, il quale, sotto la rubrica «Abilitazione professionale», al comma 1, prevede due diverse modalità per il conseguimento dell'abilitazione professionale: alla lettera *a*) mediante la verifica del possesso, da parte delle Province, dei requisiti professionali di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 79 del 2011 e alla successiva lettera *b*) «mediante l'attestazione del possesso dei requisiti di conoscenza e attitudini professionali all'esercizio dell'attività di cui al d.lgs. n. 206 del 2007 conseguiti presso un'agenzia di viaggio e turismo operante in Italia o in altro Stato membro dell'Unione Europea». Il successivo comma 2 dell'art. 63 della legge reg. n. 13 del 2013, a sua volta, dispone che: «Per il titolare dell'agenzia di viaggio e turismo e per i dipendenti della stessa, il periodo di formazione professionale previsto dal d.lgs. n. 206 del 2007 può essere sostituito da un equivalente numero di anni di attività lavorativa presso un'agenzia di viaggio e turismo».

Tali disposizioni, secondo il ricorrente, devono ritenersi costituzionalmente illegittime in quanto violano i principi fondamentali in materia di «professioni» e si pongono in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

Il ricorrente fa riferimento anche in questo caso, all'art. 20 dell'Allegato 1 del d.lgs. n. 79 del 2011, il quale dispone che i requisiti professionali a livello nazionale dei direttori tecnici delle agenzie di viaggio e turismo sono fissati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Le norme impugnate si porrebbero in contrasto con la disposizione statale richiamata, atteso che non sussiste la competenza regionale per la individuazione dei requisiti professionali per l'accesso alle professioni, né per precisarne i contenuti o per individuarne alternative equivalenti che li possano sostituire.

Il legislatore regionale, nel consentire il conseguimento dell'abilitazione professionale mediante l'attestazione dei requisiti di conoscenza e attitudini professionali all'esercizio dell'attività di cui al d.lgs. n. 206 del 2007, conseguiti presso un'agenzia di viaggio e turismo operante in Italia o in un altro Stato membro dell'Unione europea, avrebbe individuato un percorso alternativo a quello previsto dal legislatore statale per il conseguimento dell'abilitazione professionale.

Inoltre, la Regione fa generico riferimento ad un testo normativo, senza indicare la specifica disciplina applicabile e senza neanche recepire i criteri ed i principi generali dallo stesso previsti al fine del riconoscimento delle qualifiche acquisite dai soggetti che intendono esercitare una professione regolamentata.

Ed infatti, per quanto attiene ai riconoscimenti sulla base dell'esperienza professionale, manca qualsivoglia indicazione dei tempi di esercizio dell'attività, come delle relative attestazioni e dei conseguenti riconoscimenti da parte delle autorità competenti di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 206 del 2007.

Analoghe considerazioni valgono, poi, per il citato comma 2 ove si fa riferimento al requisito della formazione professionale, per prescindere, e sostituirlo con il solo riferimento all'attività lavorativa presso una struttura privata.

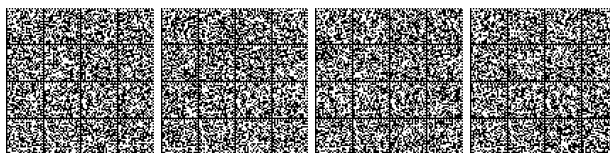
L'art. 63, commi 1, lettera *b*), e 2, della legge reg. n. 13 del 2013 si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. eccedendo dalle competenze regionali e violando i principi fondamentali in materia di «professioni» posti dal legislatore statale.

3.- L'art. 68 della legge reg. n. 13 del 2013, sotto la rubrica «Impresa professionale di congressi», disciplina l'attività di organizzazione, produzione e gestione di manifestazioni congressuali, simposi, conferenze e convegni.

In particolare, il legislatore umbro, oltre a specificare i servizi che possono essere resi, ha previsto che i requisiti e le modalità per l'esercizio dell'attività sono disciplinati con regolamento regionale ed ha istituito gli elenchi provinciali delle imprese, da tenere secondo criteri e modalità stabiliti dalla Giunta regionale con il richiamato regolamento.

Secondo il ricorrente, la norma violerebbe i principi fondamentali in materia di «professioni» e si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. La medesima disposizione, inoltre, determinerebbe limitazioni all'attività economica in violazione dei principi di libera concorrenza e si porrebbe così in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

Per quanto attiene alla violazione dei principi in materia di «professioni» la difesa dello Stato precisa che l'attività di organizzazione, produzione e gestione di manifestazioni congressuali, simposi, conferenze e convegni non è regolamentata da alcuna norma statale. Il legislatore regionale invece, con la norma impugnata, avrebbe individuato una nuova figura professionale, demandando a un proprio regolamento l'ulteriore disciplina e prevedendo, altresì, l'iscrizione in specifici elenchi.



Anche in questo caso il ricorrente richiama la giurisprudenza della Corte in materia di «professioni» e in particolare la già citata sentenza n. 98 del 2013.

L'art. 68 della legge reg. n. 13 del 2013, pertanto, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. violando anche in questo caso i principi fondamentali nella materia delle «professioni».

La norma, inoltre, lederebbe anche la competenza legislativa statale in materia di «tutela della concorrenza» in quanto introdurrebbe dei limiti non previsti dalla legislazione statale. Trattandosi, infatti, di normativa che incide sulla libertà di esercizio di attività economiche e, quindi, riconducibile alla materia della «tutela della concorrenza», sussiste la competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

4.- Infine è impugnato l'art. 73 della legge reg. n. 13 del 2013 che disciplina il riconoscimento e l'estensione dell'abilitazione all'esercizio delle professioni turistiche.

In particolare, il comma 4 dispone che «Le guide turistiche che hanno conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione presso altre Regioni e che intendono svolgere la propria attività nella Regione Umbria, sono soggette all'accertamento, da parte della Provincia, limitatamente alla conoscenza del territorio, con le modalità stabilite dalla Giunta regionale ai sensi del comma 1 dell'articolo 72».

La disposizione ora riportata sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto, violando il principio di libera circolazione dei servizi, di cui all'art. 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), si porrebbe in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost.

La norma, inoltre, determinando limitazioni alla libertà di esercizio di un'attività economica, violerebbe i principi in materia di concorrenza e si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Per quanto attiene alla violazione dell'art. 56 del TFUE e dell'art. 117, primo comma, Cost., si afferma, preliminarmente, che il legislatore statale, con la legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013), all'art. 3, ha dettato le «Disposizioni relative alla libera prestazione e all'esercizio stabile dell'attività di guida turistica da parte dei cittadini dell'Unione europea. Caso EU Pilot 4277/12/MARK».

In particolare, è stato stabilito che «1. L'abilitazione alla professione di guida turistica è valida su tutto il territorio nazionale. Ai fini dell'esercizio stabile in Italia dell'attività di guida turistica, il riconoscimento ai sensi del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, della qualifica professionale conseguita da un cittadino dell'Unione europea in un altro Stato membro ha efficacia su tutto il territorio nazionale. 2. Fermo restando quanto previsto dal decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, i cittadini dell'Unione europea abilitati allo svolgimento dell'attività di guida turistica nell'ambito dell'ordinamento giuridico di un altro Stato membro operano in regime di libera prestazione dei servizi senza necessità di alcuna autorizzazione né abilitazione, sia essa generale o specifica. 3. Con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, sentita la Conferenza unificata, da adottare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuati i siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico per i quali occorre una specifica abilitazione».

La norma impugnata, nel condizionare l'esercizio della professione di guida turistica ad un accertamento specifico (conoscenza del territorio) da parte delle Province umbre, violerebbe il principio comunitario di libera circolazione dei servizi ed il pieno riconoscimento dato allo stesso, nella materia, dal legislatore statale, con l'articolo sopra riportato. La disposizione, quindi, si porrebbe in aperto contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost.

Con riferimento alla violazione dei principi di libera concorrenza, il ricorrente evidenzia che la norma censurata assoggetta ad un ulteriore accertamento da parte delle Province umbre, secondo le modalità stabilite dalla Giunta regionale, le guide turistiche già abilitate presso altri Stati dell'Unione europea o presso altre Regioni italiane e che intendono esercitare la loro attività nella Regione.

La disposizione, pertanto, restringerebbe in maniera ingiustificata la concorrenza e si porrebbe in netto contrasto con la piena liberalizzazione della materia introdotta dal richiamato art. 3 della legge n. 97 del 2013, che prevede la validità dell'abilitazione su tutto il territorio nazionale. Si tratterebbe, quindi, di un limite al libero esercizio di un'attività economica che incide sulla libertà di concorrenza.

5.- La Regione Umbria non si è costituita nel presente giudizio.



Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale - per violazione dell'art. 117, commi primo, secondo, lettera *e*), e terzo, della Costituzione - degli artt. 62, comma 1, 63, commi 1, lettera *b*), e 2, 68 e 73 della legge della Regione Umbria 12 luglio 2013, n. 13 (Testo unico in materia di turismo).

1.1.- La prima questione ha ad oggetto l'art. 62, comma 1, della legge reg. n. 13 del 2013 nella parte in cui dispone che «La gestione tecnica dell'agenzia di viaggio e turismo e delle filiali compete al titolare o al legale rappresentante della società in possesso delle conoscenze e attitudini professionali all'esercizio dell'attività di cui al decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 (Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania), conseguite presso un'agenzia di viaggio e turismo operante in Italia o in altro Stato membro dell'Unione Europea».

Il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. perché la norma impugnata interviene nella materia concorrente delle «professioni» non rispettando il principio secondo il quale la individuazione delle figure professionali con i relativi profili e titoli abilitanti è riservata alla competenza legislativa statale di principio, competenza che nel caso specifico il legislatore ha esercitato con l'art. 20, comma 1, dell'Allegato 1 del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio), che, sotto la medesima rubrica della norma impugnata «Direttore tecnico», prevede che «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato sono fissati i requisiti professionali a livello nazionale dei direttori tecnici delle agenzie di viaggio e turismo, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

1.2.- La questione è fondata.

Il legislatore regionale differenzia i requisiti professionali che devono possedere i titolari o i legali rappresentanti delle agenzie di viaggio per lo svolgimento dell'attività di gestione tecnica, disciplinati dall'art. 62, comma 1, della legge reg. n. 13 del 2013, da quelli previsti per il cosiddetto «direttore tecnico» di agenzia di viaggio, disciplinati dal successivo art. 63, comma 1, della medesima legge, creando, con ciò, una nuova figura professionale che non si rinviene nella legislazione statale di riferimento. In particolare l'art. 20 dell'Allegato 1 del d.lgs. n. 79 del 2011, richiamato dal ricorrente, individua unicamente i requisiti professionali che deve possedere il «direttore tecnico», ovvero colui che svolge la gestione tecnica dell'agenzia di viaggio, senza che rilevi in alcun modo la titolarità o la rappresentanza legale dell'agenzia.

In altri termini, la norma impugnata, ai fini dell'individuazione dei requisiti professionali del titolare o del legale rappresentante dell'agenzia di viaggio che voglia occuparsi in prima persona della sua gestione tecnica fa riferimento esclusivamente al d.lgs. n. 206 del 2007 (che disciplina il caso di coloro che hanno ottenuto l'abilitazione in altro Stato membro dell'Unione europea), senza alcun richiamo al citato art. 20 dell'Allegato 1, del d.lgs. n. 79 del 2011.

Risulta evidente, pertanto, che il legislatore regionale ha previsto ulteriori e diversi requisiti professionali per i titolari e i legali rappresentanti di agenzie di viaggio rispetto a quelli previsti dal legislatore statale per l'abilitazione allo svolgimento dell'attività di «direttore tecnico» di agenzia di viaggio.

La giurisprudenza di questa Corte in molteplici occasioni ha avuto modo di affermare che «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle “professioni” deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; e che tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali (sentenze n. 138 del 2009, n. 93 del 2008, n. 300 del 2007, n. 40 del 2006 e n. 424 del 2005)» (sentenza n. 98 del 2013).

In conclusione la norma, attribuendo la possibilità della gestione tecnica delle agenzie di viaggio al titolare o al legale rappresentante in possesso di requisiti professionali diversi da quelli di cui all'art. 20 dell'Allegato 1 del d.lgs. n. 79 del 2011 si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto, intervenendo nella materia concorrente delle «professioni», non rispetta il principio secondo il quale la individuazione delle figure professionali con i relativi profili e titoli abilitanti è riservata alla normativa dello Stato.



2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna per le medesime ragioni anche l'art. 63, comma 1, lettera b), della legge reg. n. 13 del 2013.

L'art. 63, comma 1, prevede che l'esercizio della professione di direttore tecnico di agenzia di viaggio è subordinato al conseguimento dell'abilitazione professionale che si ottiene in alternativa: a) mediante la verifica del possesso dei requisiti professionali di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 79 del 2011, da parte delle Province; b) mediante l'attestazione del possesso dei requisiti di conoscenza e attitudini professionali all'esercizio dell'attività di cui al d.lgs. n. 206 del 2007 conseguiti presso un'agenzia di viaggio e turismo operante in Italia o in altro Stato membro dell'Unione europea.

Il ricorrente lamenta che, anche in questo caso, il legislatore regionale con la citata lettera b) del comma 1 dell'art. 63 abbia previsto, per l'attività di gestione tecnica di agenzia di viaggio, requisiti professionali abilitanti diversi da quelli di cui al citato art. 20 del d.lgs. n. 79 del 2011.

2.1.- La questione non è fondata.

La norma impugnata, nell'individuare i requisiti professionali di cui deve essere in possesso il «direttore tecnico» di agenzia di viaggio si limita a richiamare la legislazione statale che disciplina la materia.

L'art. 63, comma 1, in esame, infatti, a differenza dell'art. 62, rimanda in primo luogo al più volte citato art. 20 del d.lgs. n. 79 del 2011 e, per completezza, fa anche riferimento al d.lgs. n. 206 del 2007, che disciplina il riconoscimento, ai fini dell'accesso alle professioni regolamentate e al loro esercizio, delle qualifiche professionali già acquisite in uno o più Stati membri dell'Unione europea, che permettono al titolare di tali qualifiche di esercitare nello Stato membro di origine la professione corrispondente.

Tale decreto si applica ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea che vogliano esercitare sul territorio nazionale, quali lavoratori subordinati o autonomi, compresi i liberi professionisti, una professione regolamentata in base a qualifiche professionali conseguite in uno Stato membro dell'Unione europea e che, nello Stato d'origine, li abilitano all'esercizio di detta professione.

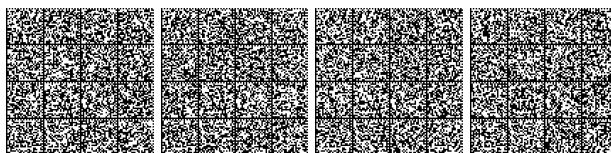
In particolare l'art. 27 del citato d.lgs. n. 206 del 2007 stabilisce che «Per le attività elencate nell'allegato IV il cui accesso o esercizio è subordinato al possesso di conoscenze e competenze generali, commerciali o professionali, il riconoscimento professionale è subordinato alla dimostrazione dell'esercizio effettivo dell'attività in questione in un altro Stato membro ai sensi degli articoli 28, 29 e 30».

L'attività di direttore tecnico di agenzia di viaggio rientra nella lista II dell'allegato IV disciplinato dall'art. 29 che a sua volta prevede che «l'attività in questione deve essere stata precedentemente esercitata: a) per cinque anni consecutivi come lavoratore autonomo o dirigente d'azienda; oppure b) per tre anni consecutivi come lavoratore autonomo o dirigente d'azienda, se il beneficiario prova di aver in precedenza ricevuto, per l'attività in questione, una formazione di almeno tre anni sancita da un certificato riconosciuto da uno Stato membro o giudicata del tutto valida da un competente organismo professionale; oppure c) per quattro anni consecutivi come lavoratore autonomo o dirigente d'azienda, se il beneficiario prova di aver in precedenza ricevuto, per l'attività in questione, una formazione di almeno due anni sancita da un certificato riconosciuto da uno Stato membro o giudicata del tutto valida da un competente organismo professionale; oppure d) per tre anni consecutivi come lavoratore autonomo o dirigente d'azienda, se il beneficiario prova di aver esercitato l'attività in questione per almeno cinque anni come lavoratore subordinato; oppure e) per cinque anni consecutivi come lavoratore subordinato, se il beneficiario prova di aver in precedenza ricevuto, per l'attività in questione, una formazione di almeno tre anni sancita da un certificato riconosciuto da uno Stato membro o giudicata del tutto valida da un competente organismo professionale; oppure f) per sei anni consecutivi come lavoratore subordinato, se il beneficiario prova di aver in precedenza ricevuto, per l'attività in questione, una formazione di almeno due anni sancita da un certificato riconosciuto da uno Stato membro o giudicata del tutto valida da un competente organismo professionale. 2. Nei casi di cui alle lettere a) e d) del comma 1, l'attività non deve essere cessata da più di 10 anni alla data di presentazione della documentazione completa dell'interessato alle autorità competenti di cui all'articolo 5».

Da quanto detto, emerge che la norma impugnata si limita a rimandare in modo esaustivo alla legislazione statale che disciplina i requisiti professionali in materia di direttore tecnico di agenzia di viaggi comprendendo anche le ipotesi relative al riconoscimento di tale qualifica professionale conseguita in altro Stato dell'Unione europea.

Ne consegue che l'art. 63, comma 1, lettera b), non si pone in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di «professioni», limitandosi a richiamarli e, pertanto, non viola l'art. 117, terzo comma, Cost.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 63, comma 2, della legge reg. n. 13 del 2013 nella parte in cui dispone che: «Per il titolare dell'agenzia di viaggio e turismo e per i dipendenti della stessa, il periodo di formazione professionale previsto dal d.lgs. n. 206 del 2007 può essere sostituito da un equivalente numero di anni di attività lavorativa presso un'agenzia di viaggio e turismo».



Anche in questo caso il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto la norma impugnata, intervenendo nella materia concorrente delle «professioni», fa riferimento al requisito della formazione professionale per prescindere e sostituirlo con il solo riferimento all'attività lavorativa presso una struttura privata.

3.1.- La questione è fondata per gli stessi motivi evidenziati con riferimento alla prima questione.

In primo luogo deve osservarsi che, anche in questo caso, il legislatore regionale si riferisce esclusivamente ai titolari di agenzia e ai loro dipendenti equiparando, ai fini del conseguimento dell'abilitazione professionale, il periodo lavorativo svolto presso un'agenzia di viaggi al periodo di formazione professionale richiesto dal d.lgs. n. 206 del 2007.

Inoltre, il richiamo al d.lgs. n. 206 del 2007 è del tutto generico, senza alcun riferimento agli articoli cui il legislatore regionale intende riferirsi. Come si è visto, nel caso in esame rilevano gli artt. 27 e 29 del d.lgs. n. 206 del 2007 il cui contenuto si è già riportato al punto 2. In particolare l'art. 29, ai fini del riconoscimento del titolo abilitante e nei soli casi ivi disciplinati, prevede una serie di differenti ipotesi (lavoratore autonomo, dirigente d'azienda, lavoratore subordinato), tutte accomunate dalla necessità che l'effettivo svolgimento dell'attività lavorativa si accompagni alla formazione professionale.

Da quanto detto emerge in modo netto il contrasto tra la norma regionale che equipara lo svolgimento dell'attività lavorativa presso un'agenzia di viaggi e turismo con il periodo di formazione professionale e la disciplina statale sopra riportata che invece cumula la pregressa esperienza lavorativa con il periodo di formazione professionale.

Ne consegue che l'art. 63, comma 2, della legge reg. n. 13 del 2013 viola l'art. 117, terzo comma, Cost. individuando in modo difforme dalla legislazione statale e segnatamente dall'art. 29 del d.lgs. n. 206 del 2007, costituente principio fondamentale nella materia delle «professioni», i requisiti di accesso alla professione di direttore tecnico di agenzia di viaggio.

4.- La quarta questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri ha ad oggetto l'art. 68 della legge reg. n. 13 del 2013, rubricato «Impresa professionale di congressi», nella parte in cui disciplina quest'ultima quale «attività di organizzazione, produzione e gestione di manifestazioni congressuali, simposi, conferenze e convegni», rimandando ad un regolamento regionale la disciplina dei requisiti e delle modalità per l'esercizio dell'attività di organizzazione professionale di congressi ed istituendo gli elenchi provinciali delle imprese, da tenere secondo criteri e modalità stabiliti dalla Giunta regionale.

Secondo il ricorrente, ancora una volta, la norma impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto, intervenendo nella materia concorrente delle «professioni», non rispetterebbe il principio secondo il quale l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata alla normativa dello Stato. Inoltre, la stessa, si porrebbe in contrasto anche con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., perché introdurrebbe limitazioni all'attività economica in violazione dei principi di libera concorrenza.

4.1.- La questione è fondata quanto al primo motivo di censura con assorbimento del secondo.

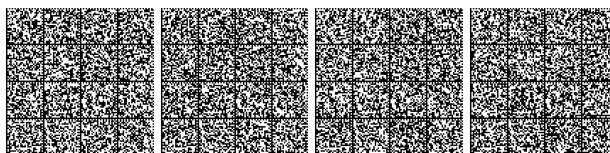
La norma impugnata introduce una nuova figura professionale non prevista espressamente dalla legislazione statale consistente nell'attività di organizzazione, produzione e gestione di manifestazioni congressuali, simposi, conferenze e convegni rimandando ad un regolamento regionale la disciplina dei requisiti e delle modalità per l'esercizio di tale attività ed istituisce anche gli elenchi provinciali delle imprese professionali esercenti tale attività.

Si è già richiamata la giurisprudenza di questa Corte in materia di «professioni» la quale ha affermato che la potestà legislativa concorrente delle Regioni deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata allo Stato, per il suo carattere di principio necessariamente unitario (*ex plurimis*, sentenze n. 108 del 2012, n. 230 del 2011 e n. 300 del 2010).

Tra gli indici sintomatici della istituzione di una nuova professione è stato ritenuto esservi quello della previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla Regione, connessi allo svolgimento della attività che la legge regola, giacché «l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale (sentenze n. 93 del 2008, n. 300 e n. 57 del 2007 e n. 355 del 2005), prescindendosi dalla circostanza che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento della attività cui l'elenco fa riferimento (sentenza n. 300 del 2007)» (sentenza n. 98 del 2013).

Pertanto, l'art. 68 della legge reg. n. 13 del 2013 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. restando assorbito l'ulteriore profilo, evocato dal ricorrente in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

5.- L'ultima norma sottoposta a scrutinio è l'art. 73, comma 4, della legge reg. n. 13 del 2013 nella parte in cui dispone che: «Le guide turistiche che hanno conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione presso altre Regioni e che intendono svolgere la propria attività nella Regione Umbria, sono soggette all'accertamento, da parte della Provincia, limitatamente alla conoscenza del territorio, con le modalità stabilite dalla Giunta regionale ai sensi del comma 1 dell'articolo 72».



Secondo il ricorrente la norma impugnata violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto porrebbe un ostacolo ingiustificato all'accesso ed all'esercizio della professione di guida turistica, determinando un'indebita restrizione ai principi di libera circolazione delle persone e dei servizi, in contrasto con i principi comunitari espressi in materia dal Titolo IV, Parte terza, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Risulterebbe violato anche l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto la norma impugnata contrasterebbe con la piena liberalizzazione della materia introdotta dall'art. 3 della legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013), che prevede la validità dell'abilitazione all'esercizio dell'attività di guida turistica su tutto il territorio nazionale e demanda ad un decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, sentita la Conferenza unificata, l'individuazione dei siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico per i quali occorre una specifica abilitazione.

La questione è fondata con riferimento al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

L'art. 3 della legge n. 97 del 2013 - rubricato «Disposizioni relative alla libera prestazione e all'esercizio stabile dell'attività di guida turistica da parte di cittadini dell'Unione europea. Caso EU Pilot 4277/12/MARK» - prevede che «1. L'abilitazione alla professione di guida turistica è valida su tutto il territorio nazionale. Ai fini dell'esercizio stabile in Italia dell'attività di guida turistica, il riconoscimento ai sensi del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, della qualifica professionale conseguita da un cittadino dell'Unione europea in un altro Stato membro ha efficacia su tutto il territorio nazionale. 2. Fermo restando quanto previsto dal decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, i cittadini dell'Unione europea abilitati allo svolgimento dell'attività di guida turistica nell'ambito dell'ordinamento giuridico di un altro Stato membro operano in regime di libera prestazione dei servizi senza necessità di alcuna autorizzazione né abilitazione, sia essa generale o specifica. [...]».

Questa Corte, in più occasioni, ha ricondotto le misure legislative di liberalizzazione di attività economiche alla materia «tutela della concorrenza» che l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. In particolare si è detto che: «la liberalizzazione, intesa come razionalizzazione della regolazione, costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico. Una politica di "ri-regolazione" tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze. D'altra parte, l'efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione, la quale condiziona l'agire degli operatori sul mercato: una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva - cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti (sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009) - genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale. L'eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale» (sentenza n. 200 del 2012).

Nel caso in esame è evidente il contrasto tra l'art. 3 della legge n. 97 del 2013 secondo cui l'abilitazione alla professione di guida turistica è valida su tutto il territorio nazionale e l'art. 73, comma 4, della legge reg. n. 13 del 2013 che, invece, subordina la possibilità di svolgere la suddetta attività, per le guide turistiche che hanno conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione presso altre Regioni e che intendono svolgere la propria attività nella Regione Umbria, all'accertamento, da parte della Provincia, della conoscenza del territorio, con le modalità stabilite dalla Giunta regionale. La norma impugnata, pertanto, introduce una barriera all'ingresso nel mercato, in contrasto con il principio di liberalizzazione introdotto dal legislatore statale.

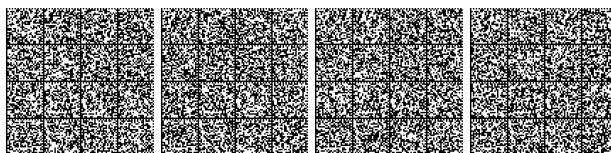
Per quanto detto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 73, comma 4, della legge reg. n. 13 del 2013 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. con assorbimento dell'altro profilo di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 62, comma 1, della legge della Regione Umbria 12 luglio 2013, n. 13 (Testo unico in materia di turismo);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 63, comma 2, della legge della Regione Umbria n. 13 del 2013;



- 3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 68 della legge della Regione Umbria n. 13 del 2013;
- 4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 73, comma 4, della legge della Regione Umbria n. 13 del 2013;
- 5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 63, comma 1, lettera b), della legge della Regione Umbria n. 13 del 2013, promossa, in riferimento all'art. 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, l'11 giugno 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 giugno 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140178

N. 179

Ordinanza 11 - 18 giugno 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Rifiuti - Organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti urbani - Contributo socio-ambientale.

- Legge della Regione Puglia 13 agosto 1993, n. 17 (Organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti urbani), art. 10, commi 2 e 3, come modificato dall'art. 4, comma 1, della legge della Regione Puglia 18 luglio 1996, n. 13 (Nuove norme per l'accelerazione e lo snellimento delle procedure per l'attuazione del Piano regionale e della Organizzazione dei servizi di smaltimento di rifiuti urbani. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 13 agosto 1993, n. 17 "Organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti urbani").
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : 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, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 2 e 3, della legge della Regione Puglia 13 agosto 1993, n. 17 (Organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti urbani), come modificato dall'art. 4, comma 1, della legge della Regione Puglia 18 luglio 1996, n. 13 (Nuove norme per l'accelerazione e lo snellimento delle procedure per l'attuazione del Piano regionale e della Organizzazione dei servizi di smaltimento di rifiuti urbani. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 13 agosto 1993, n. 17 "Organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti urbani"), promosso dal Tribunale di Bari, sezione distaccata di Altamura, nel giudizio vertente tra la Tradeco srl e il Comune di Altamura, con ordinanza del 24 maggio 2013, iscritta al n. 235 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti l'atto di costituzione della Tradeco srl, nonché l'atto di intervento della Regione Puglia;
udito nell'udienza pubblica dell'8 aprile 2014 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;
uditi gli avvocati Raffaele Padrone per la Tradeco srl e Marcello Cecchetti per la Regione Puglia.

Ritenuto che il Tribunale di Bari, sezione distaccata di Altamura, con ordinanza depositata il 24 maggio 2013, ha sollevato questione di costituzionalità - in riferimento agli artt. 23, 117 e 119 della Costituzione, questi ultimi nel testo anteriore alla sostituzione operata dagli artt. 3 e 5 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - dell'art. 10, commi 2 e 3, della legge della Regione Puglia 13 agosto 1993, n. 17 (Organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti urbani), come modificato dall'art. 4, comma 1, della legge regionale 18 luglio 1996, n. 13 (Nuove norme per l'accelerazione e lo snellimento delle procedure per l'attuazione del Piano regionale e della Organizzazione dei servizi di smaltimento di rifiuti urbani. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 13 agosto 1993, n. 17 "Organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti urbani"), nella parte in cui prevede l'obbligo di corrispondere al Comune sede dell'impianto di smaltimento rifiuti somme di denaro a titolo di contributo a copertura del costo socio-ambientale (cosiddetto «contributo socio-ambientale») sulla censurata disposizione;

che il giudice *a quo* - ritenuta la rilevanza, controvertendosi (con particolare riferimento alla domanda riconvenzionale proposta dal Comune convenuto) sul diritto alla corresponsione di somme di denaro a titolo di «contributo socio-ambientale» fondato dal Comune sulla censurata disposizione - afferma la non manifesta infondatezza della questione in quanto la pretesa avrebbe natura tributaria (ovvero di prestazione patrimoniale imposta ai sensi dell'art. 23 Cost.) ed esulerebbe dall'ambito della potestà impositiva attribuita alle Regioni a statuto ordinario dal testo costituzionale nella formulazione anteriore alla riforma di cui alla legge cost. n. 3 del 2001;

che tali affermazioni vengono sostenute - ripercorrendo le argomentazioni di questa Corte svolte nella sentenza n. 280 del 2011, con riferimento «ad analogia disposizione regionale» contenuta nell'art. 16 della legge della Regione Piemonte 2 maggio 1986, n. 18 (Prime norme per la disciplina dello smaltimento dei rifiuti, in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915) - sulla base della considerazione che il contributo disciplinato dalla impugnata disposizione regionale non potrebbe considerarsi né una tassa sulle concessioni regionali di cui all'art. 3 della legge 16 maggio 1970, n. 281 (Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario) «afferendo all'attività di stoccaggio dei rifiuti in discarica e non agli atti adottati dalle Regioni o dagli enti locali nell'esercizio delle funzioni delegate dagli artt. 117 e 118 Cost.», né un contributo di urbanizzazione di cui alla legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli) «essendo correlato alla permanenza nel territorio Comunale della discarica e al quantitativo dei rifiuti ivi stoccati e non all'urbanizzazione dell'area su cui l'impianto insiste» né un canone di concessione «essendo imposto per legge regionale e non quale corrispettivo in virtù di atto amministrativo di concessione», né un corrispettivo per l'attività di raccolta dei rifiuti «compensata dall'apposita "tassa di smaltimento dei rifiuti" di cui al r.d. 14 settembre 1931, n. 1175 (Testo unico per la finanza locale) e al d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 (Attuazione delle direttive - CEE - numero 75/442 relativa ai rifiuti, n. 76/403 relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili e numero 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi) e successive modificazioni», né, infine, «un corrispettivo per una specifica attività del Comune "ospitante" in favore del privato»;

che, quindi, le disposizioni regionali si porrebbero in contrasto con gli artt. 23, 117 e 119 Cost. (questi ultimi nel testo anteriore alla sostituzione operata dagli artt. 3 e 5 della legge cost. n. 3 del 2001), in quanto mancherebbe una norma statale disciplinante i «paletti» che la legge deve provvedere a fissare, indicando tipologia del tributo, scopo,



metodo di determinazione dello stesso», nel cui ambito l'autonomia finanziaria e tributaria delle Regioni potrebbe legittimamente operare;

che è intervenuta la Regione Puglia, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale venga dichiarata manifestamente inammissibile o manifestamente infondata;

che la questione sarebbe manifestamente inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza, in quanto il giudice rimettente avrebbe ommesso di fornire una adeguata descrizione della fattispecie, omettendo di esaminare due elementi decisivi ai fini della corretta instaurazione del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale: l'effettiva applicabilità della disciplina censurata nonché la necessarietà della sua applicazione per la decisione della controversia;

che la questione sarebbe, poi, manifestamente inammissibile per difetto assoluto di rilevanza, stante la carenza del nesso di pregiudizialità che dovrebbe intercorrere tra la questione medesima e la definizione del giudizio principale, atteso che il giudice rimettente, a fronte delle domande formulate nell'atto di citazione, avrebbe dovuto esaminare almeno quella concernente la prescrizione al diritto;

che, nel merito, infine, la questione sollevata sarebbe manifestamente infondata, in ragione del macroscopico errore in cui sarebbe incorso il giudice *a quo* nell'interpretazione della disciplina regionale oggetto di censura;

che, difatti, il giudice rimettente fonda il proprio convincimento circa l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate sulla convinzione che il contributo (avente natura tributaria ovvero di prestazione patrimoniale imposta ai sensi dell'art. 23 Cost.) sarebbe posto a carico del concessionario del servizio di smaltimento dei rifiuti urbani, mentre, invece, la disciplina regionale pugliese - a differenza di quella della Regione Piemonte dichiarata incostituzionale dalla menzionata sentenza n. 280 del 2011, ripercorsa dal giudice *a quo* a sostegno delle proprie argomentazioni - individuerrebbe i titolari passivi del rapporto giuridico nei Comuni che fruiscono del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani in un determinato impianto;

che, pertanto, al gestore privato dell'impianto di smaltimento non sarebbe imposta alcuna forma di prelievo e che comunque il legislatore regionale pugliese non avrebbe esercitato alcuna "potestà impositiva" in violazione degli artt. 23, 117 e 119 Cost.;

che, inoltre, con memoria depositata il 28 ottobre 2013 si è costituita la Tradeco srl, chiedendo che l'art. 10, comma 3, della legge della Regione Puglia n. 17 del 1993, venga dichiarato costituzionalmente illegittimo per contrasto con l'art. 119 Cost. (nella formulazione anteriore alla legge cost. n. 3 del 2001), e, in subordine, nell'ipotesi in cui la Corte valuti inammissibile per erroneità del presupposto interpretativo la questione di costituzionalità proposta, che la pronuncia di inammissibilità sia formulata con espressa indicazione della diversa interpretazione reputata corretta, e cioè quella secondo cui il contributo socio-ambientale non sarebbe dovuto dal gestore ma dai singoli Comuni utenti dell'impianto;

che con ulteriore memoria la Tradeco srl ha ribadito le proprie argomentazioni;

che anche il Presidente della Giunta della Regione Puglia ha depositato memoria insistendo sulla manifesta inammissibilità o comunque sulla manifesta infondatezza della questione sollevata.

Considerato che il Tribunale di Bari, sezione distaccata di Altamura, con ordinanza depositata il 24 maggio 2013, ha sollevato questione di costituzionalità - in riferimento agli artt. 23, 117 e 119 della Costituzione, questi ultimi nel testo anteriore alla sostituzione operata dagli artt. 3 e 5 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - dell'art. 10, commi 2 e 3, della legge della Regione Puglia 13 agosto 1993, n. 17 (Organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti urbani), come modificato dall'art. 4, comma 1, della legge regionale 18 luglio 1996, n. 13 (Nuove norme per l'accelerazione e lo snellimento delle procedure per l'attuazione del Piano regionale e della Organizzazione dei servizi di smaltimento di rifiuti urbani. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 13 agosto 1993, n. 17 "Organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti urbani"), nella parte in cui prevede l'obbligo di corrispondere al Comune sede dell'impianto di smaltimento rifiuti somme di denaro a titolo di contributo a copertura del costo socio-ambientale (cosiddetto «contributo socio-ambientale») sulla censurata disposizione;

che, in via preliminare, va ritenuta non fondata l'eccezione sollevata dal Presidente della Giunta regionale per difetto di motivazione sulla rilevanza, in considerazione della asserita mancanza di un'adeguata descrizione della fattispecie oggetto della controversia, posto che tale descrizione, se pure scarna, consente di ricostruire la vicenda nei suoi elementi essenziali;

che va, inoltre, ritenuta non fondata l'eccezione, sempre sollevata dal Presidente della Giunta regionale, legata al difetto assoluto di rilevanza, con riferimento alle ragioni di non fondatezza delle altre domande, ritenute logicamente



pregiudiziali, proposte nel giudizio principale, in quanto non è richiesto al giudice *a quo* di osservare un rigido ordine nell'affrontare le diverse domande proposte in giudizio, nel senso di individuare questioni pregiudiziali e preliminari, da ritenersi prioritarie nell'ordine di trattazione rispetto alla questione di costituzionalità e quindi tali da essere necessariamente esaminate prima di proporre quest'ultima, salvo che la valutazione dell'ordine delle questioni sottoposte al suo giudizio non trasmodi in manifesta arbitrarietà, comportando la mancata trattazione di domande o motivi aventi «priorità logica» o la prospettazione di questioni di legittimità costituzionale che, avuto riguardo al giudizio principale, si presentano astratte o premature, essendo il loro esame solo ipotetico ed eventuale (sentenza n. 78 del 2002, ordinanze n. 158 del 2013 e n. 277 del 2010);

che i dubbi prospettati dal rimettente in punto di legittimità costituzionale della norma censurata sono manifestamente non fondati, in quanto espressi sulla base di un erroneo presupposto interpretativo, e cioè che il contributo in esame sia posto a carico del concessionario del servizio di smaltimento dei rifiuti urbani;

che la norma censurata, in realtà, non individua fra i titolari passivi del rapporto giuridico oggetto del giudizio il soggetto gestore dell'impianto di smaltimento dei rifiuti urbani;

che infatti, l'art. 10 della legge reg. Puglia n. 17 del 1993, al comma 1, elenca, quali soggetti tenuti alla progettazione, realizzazione e gestione degli impianti di smaltimento dei rifiuti urbani, «a) il consorzio fra i comuni compresi in ciascuno dei bacini di utenza individuati dal piano regionale; b) il comune nel cui territorio è stabilita la localizzazione dell'impianto, se il consorzio non sia stato costituito nel termine di 120 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge»; al comma 2, poi, disciplina le modalità di ripartizione dei costi di smaltimento, prevedendo che essi siano «ripartiti tra i Comuni interessati» e che ciò avvenga «in proporzione all'entità dei rifiuti conferiti all'impianto da ciascun Comune»; al comma 3, infine, prevede che nel quadro economico di cui al comma precedente (e cioè nel quadro dei costi che deve essere presentato alla competente Provincia all'atto della richiesta di autorizzazione all'esercizio) vadano esposti i costi di gestione dell'impianto e quelli relativi agli ammortamenti: nei primi, in particolare, rientrano i «costi socio-ambientali connessi con la gestione dell'impianto», i quali vanno determinati sulla base delle quantità di rifiuti conferiti da ciascuno Comune;

che alla chiara portata letterale dei commi 1, 2 e 3 si affianca il comma 4 dell'art. 10, il quale - individuando le modalità con cui i Comuni, singoli o consorziati, provvedono agli obblighi previsti dal medesimo articolo - conferma che tale articolo pone obblighi in capo ai Comuni che fruiscono del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani in un determinato impianto;

che una piana lettura della norma induce ad individuare quali titolari passivi del rapporto giuridico in esame i Comuni (singoli o consorziati) e non il gestore dell'impianto di smaltimento (così anche Consiglio di Stato, sezione V, 8 marzo 2005, n. 938);

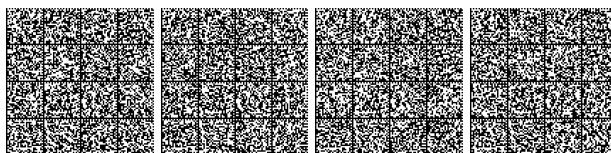
che palese è quindi l'erroneità del presupposto interpretativo su cui il giudice rimettente ha fondato l'intero percorso argomentativo e l'analogia con l'art. 16 della legge della Regione Piemonte 2 maggio 1986, n. 18 (Prime norme per la disciplina dello smaltimento dei rifiuti, in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915), dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 280 del 2011 per violazione dell'art. 119 Cost. in quanto la Regione Piemonte aveva introdotto un tributo specificamente a carico del gestore dell'impianto.

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 infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 2 e 3, della legge della Regione Puglia 13 agosto 1993, n. 17 (Organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti urbani), come modificato dall'art. 4, comma 1, della legge regionale 18 luglio 1996, n. 13 (Nuove norme per l'accelerazione e lo



snellimento delle procedure per l'attuazione del Piano regionale e della Organizzazione dei servizi di smaltimento di rifiuti urbani. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 13 agosto 1993, n. 17 "Organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti urbani"), sollevata, in riferimento agli artt. 23, 117 e 119 della Costituzione - questi ultimi nel testo anteriore alla sostituzione operata dagli artt. 3 e 5 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) -, dal Tribunale di Bari, sezione distaccata di Altamura, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 giugno 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140179

N. 180

Ordinanza 11 - 18 giugno 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità civile - Danni da sinistro stradale - Accesso al Fondo di garanzia per le vittime della strada.

– Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), art. 287, comma 1.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Sabino CASSESE;

Giudici: Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 287, comma 1, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), promosso dal Tribunale ordinario di Macerata - sezione distaccata di Civitanova Marche, nel procedimento civile vertente tra Falcone Alfonso e la Compagnia di Assicurazioni Allianz spa e Tagliaferro



Motor Sport A.C. sas, con ordinanza del 21 novembre 2011, iscritta al n. 223 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

udito nella camera di consiglio del 21 maggio 2014 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto che - in un giudizio civile risarcitorio di danni da sinistro stradale, proposto dal terzo trasportato (che si dichiarava inconsapevole della circolazione illegale del veicolo su cui viaggiava) nei confronti dell'impresa designata dal Fondo di garanzia per le vittime della strada, ai sensi dell'art. 283, comma 2, ultimo periodo, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), di seguito «c.d.a.» - l'adito Tribunale ordinario di Macerata - sezione distaccata di Civitanova Marche, al fine del decidere sull'eccezione della convenuta, di improponibilità della domanda per mancato invio della richiesta risarcitoria anche alla società Concessionaria di servizi assicurativi pubblici (CONSAP), come ora richiesto dal successivo art. 287, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 209 del 2005, ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 76, 77 e 24 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del predetto art. 287;

che la norma denunciata dispone, con riguardo alle ipotesi di cui al precedente art. 283 (nelle quali i danni da sinistro stradale debbono essere risarciti dal Fondo di garanzia per le vittime della strada), che la richiesta risarcitoria del danneggiato, dalla quale decorre il termine dilatorio di sessanta giorni per l'esperibilità dell'azione giudiziaria, debba essere ora comunicata, con lettera raccomandata, «all'impresa designata ed alla CONSAP - Fondo di garanzia per le vittime della strada», cumulativamente cioè ad entrambe, e non più, disgiuntamente, all'una o all'altra, come previsto dal previgente art. 22, in relazione all'art. 19, della legge 24 dicembre 1969, n. 990 (Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti);

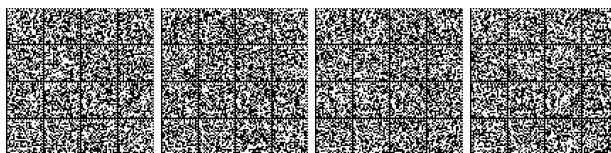
che, ad avviso del rimettente, la nuova norma espressa nel censurato art. 287 c.d.a. violerebbe, appunto, gli artt. 76 e 77 Cost., ponendosi in contrasto con le direttive della delega di cui all'art. 4 della legge 29 luglio 2003, n. 229 (Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. Legge di semplificazione 2001), in quanto, invece di agevolare, come ivi prescritto, la tutela per il danneggiato, contraente debole, avrebbe aggravato la sua posizione, con l'imposizione di un onere ulteriore, incidente negativamente sul suo diritto di difesa, dal che la violazione anche dell'art. 24 Cost.;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri per eccepire la non fondatezza della questione.

Considerato che questione testualmente identica a quella riproposta con l'ordinanza in epigrafe, già sollevata dal medesimo Tribunale, è stata dichiarata manifestamente infondata, con ordinanza di questa Corte n. 73 del 2012, sulla base, tra l'altro, del «rilievo che, rispetto alla *ratio* della delega di cui all'art. 4 della citata legge n. 229 del 2003 - la quale, nel quadro di un complessivo «riassetto della materia», si è proposta di rafforzare la tutela del danneggiato anche attraverso la promozione di condizioni per una maggiore effettività e un miglioramento delle prestazioni assicurative (sentenze n. 230 del 2010 e n. 180 del 2009) - assolutamente coerente, e non certo con essa in contrasto, nonché espressiva comunque di scelte che rientrano nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi, è la disposizione del decreto legislativo qui censurata». La quale risulta «finalizzata alla più razionale esplicazione dell'attività solidaristica del fondo di garanzia per le vittime della strada» ed è «funzionale anche all'eventuale intervento, a rafforzamento della garanzia del danneggiato, della CONSAP nella fase del giudizio (art. 287, comma 3, c.d.a.), con l'introduzione di un meccanismo - quello appunto dell'invio della doppia raccomandata - che si risolve in un adempimento meramente formale, che non comporta alcun sostanziale aggravio per il danneggiato al fine del successivo esercizio dell'azione giudiziaria»;

che - stante l'assoluta identità di contenuto tra l'ordinanza di rimessione oggetto della richiamata pronuncia del 2012 e quella odierna - la questione da quest'ultima reiterata va, conseguentemente, a sua volta, dichiarata manifestamente infondata per le stesse ragioni (per altro anche richiamate nella successiva ordinanza n. 157 del 2013).

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 infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 287, comma 1, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), sollevata, in riferimento agli artt. 76, 77 e 24 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Macerata - sezione distaccata di Civitanova Marche, con l'ordinanza di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 giugno 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140180

N. 181

Sentenza 11 - 23 giugno 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni varie in materia di impiego pubblico, rifiuti, finanza pubblica.

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di attività economiche, tutela ambientale, difesa del territorio, gestione del territorio, infrastrutture, lavori pubblici, edilizia e trasporti, attività culturali, ricreative e sportive, relazioni internazionali e comunitarie, istruzione, corregionali all'estero, ricerca, cooperazione e famiglia, lavoro e formazione professionale, sanità pubblica e protezione sociale, funzione pubblica, autonomie locali, affari istituzionali, economici e fiscali generali); in via subordinata, legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5, artt. 3, comma 28, 7, commi 1, 2 e 3, 10, commi 1, 2 e 5.

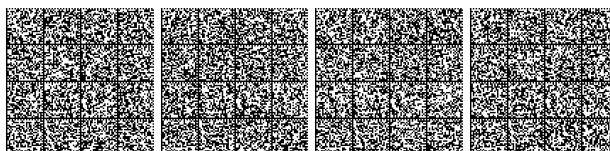
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Sabino CASSESE;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di attività economiche, tutela ambientale, difesa del territorio, gestione del territorio, infrastrutture, lavori pubblici, edilizia e trasporti, attività culturali, ricreative e sportive, relazioni internazionali e comunitarie, istruzione, corregionali all'estero, ricerca, cooperazione e famiglia, lavoro e formazione professionale, sanità pubblica e protezione sociale, funzione pubblica, autonomie locali, affari istituzionali, economici e fiscali generali) e, in via subordinata, degli artt. 3, comma 28, 7, commi 1, 2 e 3, 10, commi 1, 2 e 5, della stessa legge, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7-11 giugno 2013, depositato in cancelleria il 13 giugno 2013 ed iscritto al n. 69 del registro ricorsi 2013.

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

udito nell'udienza pubblica del 20 maggio 2014 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 7-11 giugno 2013, depositato il 13 giugno 2013 e iscritto al registro ricorsi n. 69 del 2013, ha impugnato la legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di attività economiche, tutela ambientale, difesa del territorio, gestione del territorio, infrastrutture, lavori pubblici, edilizia e trasporti, attività culturali, ricreative e sportive, relazioni internazionali e comunitarie, istruzione, corregionali all'estero, ricerca, cooperazione e famiglia, lavoro e formazione professionale, sanità pubblica e protezione sociale, funzione pubblica, autonomie locali, affari istituzionali, economici e fiscali generali), per violazione degli artt. 12 e 14 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), degli artt. 121 e 122 della Costituzione e dei principi fondamentali dell'ordinamento in tema di prorogatio, anche in relazione agli artt. 1 e 2 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 18 giugno 2007, n. 17 (Determinazione della forma di governo della Regione Friuli-Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto di autonomia), nonché per violazione del principio di leale collaborazione.

1.1.- In via subordinata, il Presidente del Consiglio dei ministri ha altresì impugnato alcune specifiche disposizioni della predetta legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013 e in particolare: l'art. 3, comma 28, per violazione degli artt. 4 e 5 della legge costituzionale n. 1 del 1963 e dell'art. 117, comma 2, lettera s), Cost., in relazione all'art. 185, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); l'art. 7, commi 1 e 2, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133; l'art. 7, comma 3, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122; l'art. 10, commi 1 e 2, per violazione dell'art. 4, comma 1, della legge cost. n. 1 del 1963 e degli artt. 3, 51 e 97 Cost.; l'art. 10, comma 5, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, innanzitutto, impugnato l'intera legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013.

2.1.- In primo luogo, essa sarebbe stata approvata dal consiglio regionale in regime di prorogatio e, quindi, in un periodo nel quale tale organo avrebbe avuto poteri limitati all'ordinaria amministrazione, cioè all'adozione di determinazioni del tutto urgenti o indispensabili, quali invece non si rinverrebbero nelle disposizioni della legge censurata.

L'Avvocatura generale dello Stato premette, richiamando la sentenza n. 68 del 2010 di questa Corte, che il generale istituto della prorogatio, in quanto principio fondamentale ricavabile dalla Carta costituzionale, «è volto a contemperare la esigenza di continuità funzionale dell'Ente (che non può rimanere del tutto inattivo in prossimità delle nuove elezioni) con il principio di rappresentatività (per cui l'organo in scadenza è ovviamente "depotenziato")»; tale contemperamento si realizzerebbe consentendo all'organo in regime di prorogatio di continuare ad esercitare i propri poteri limitatamente



alle «determinazioni del tutto urgenti o indispensabili», per evitare che, altrimenti, «l'adozione di atti in prossimità della scadenza del mandato possa rischiare di essere interpretata [...] come una forma di captatio benevolentiae nei confronti degli elettori». Ciò premesso, la difesa statale rileva che l'art. 2 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2007, che ai sensi dell'art. 12 dello statuto speciale è approvata a maggioranza assoluta e disciplina la forma di governo regionale, dispone espressamente che «i poteri del Consiglio regionale [...] sono prorogati, per l'ordinaria amministrazione, sino all'insediamento del nuovo Consiglio». In mancanza di espressa indicazione, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene di poter individuare il momento a partire dal quale i poteri del Consiglio regionale devono intendersi prorogati per la sola ordinaria amministrazione, in via analogica, sulla base di altre disposizioni normative. A tal fine rilevarebbe, secondo la difesa statale, l'art. 14 dello Statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia, secondo cui il decreto di indizione delle elezioni del nuovo consiglio regionale deve essere pubblicato non oltre il quarantacinquesimo giorno antecedente la data stabilita per la votazione (che a sua volta deve essere fissata fra la quarta domenica precedente e la seconda domenica successiva al compimento del quinquennio di durata in carica). Tale disposizione sarebbe, secondo il ricorrente, «analogica, quanto ai suoi contenuti», all'art. 3 della legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale), che, nel regolare le elezioni dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario, chiariva che essi «esercitano le loro funzioni fino al 46° giorno antecedente alla data delle elezioni per la loro rinnovazione». L'Avvocatura generale dello Stato inoltre richiama previsioni analoghe - volte cioè ad attribuire ai Consigli regionali, a partire dal quarantacinquesimo giorno antecedente la data delle elezioni, poteri limitati agli atti indifferibili ed urgenti - contenute nell'art. 9 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 7 agosto 2007, n. 21 (Disposizioni in materia di modalità di elezione del Presidente della Regione e degli Assessori, di presentazione e di approvazione della mozione di sfiducia e di scioglimento del Consiglio regionale), nell'art. 29, comma 2, della legge regionale statutaria 8 marzo 2005, n. 1 (Statuto della la Regione Marche), nonché nell'art. 38, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

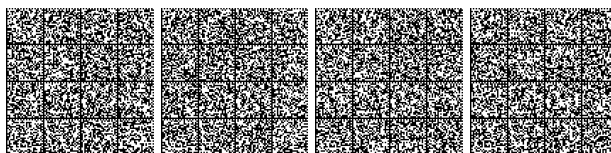
Dall'insieme delle citate previsioni normative, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene di poter trarre un principio generale dell'ordinamento secondo cui il consiglio regionale entra in regime di prorogatio «a ridosso dello svolgimento delle elezioni, in un momento (*dies a quo*) che può essere individuato con la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, ovvero con lo scoccare dei quarantacinque giorni prima della scadenza del mandato ovvero delle elezioni».

Da ciò deriverebbe, secondo la difesa statale, che la legge censurata, asseritamente approvata l'8 aprile 2013, cioè appena tredici giorni prima dello svolgimento delle elezioni, indette per il 21 e 22 aprile, sarebbe stata adottata in regime di prorogatio, in assenza dei requisiti di urgenza e indifferibilità che avrebbero potuto giustificare l'approvazione in prossimità dell'elezione del nuovo consiglio. Al contrario, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, sia la struttura della legge, «consistente in una specie di previsione omnibus volta a regolamentare aspetti del tutto eterogenei», sia il contenuto delle sue disposizioni, che prevedono una «amplissima concessione di contributi» e «norme di carattere "ordinamentale" che per definizione non possono non essere eccedenti l'ordinaria amministrazione», legittimerebbero il dubbio che si tratti di un intervento legislativo con finalità di captatio benevolentiae degli elettori e di sottrazione di poteri al consiglio regionale entrante. Ciò in «palese contrasto con il principio costituzionalmente tutelato della rappresentatività e con il rispetto della volontà del corpo elettorale».

2.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, inoltre, impugnato l'intera legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013 anche per violazione del principio di leale collaborazione, in ragione della «tecnica redazionale» con la quale la legge stessa è stata predisposta, in «palese contrasto con il "manuale regionale di regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi", approvato dall'ufficio di presidenza dello stesso consiglio regionale. Ciò avrebbe reso «estremamente difficoltoso anche comprendere l'effettiva portata di molte fra le eterogenee disposizioni contenute nella legge ai fini della impugnazione nei ristretti termini previsti».

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, in via subordinata, ha impugnato singole disposizioni contenute nella legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013.

3.1.- In primo luogo, è impugnato l'art. 3, comma 28, che ha sostituito l'art. 37-bis, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 3 luglio 2002, n. 16 (Disposizioni relative al riassetto organizzativo e funzionale in materia di difesa del suolo e di demanio idrico) con il seguente «1. Gli interventi di cui all'articolo 37, comma 1-bis, che comportano l'estrazione e l'asporto di materiale litoide sono considerati interventi di manutenzione ordinaria e non sono subordinati a vincoli da parte degli strumenti urbanistici. Il materiale litoide conseguente a tali interventi, sottoposto al pagamento di canone, costituisce materia prima e pertanto non è assoggettato al regime dei sottoprodotti di cui all'articolo 184-bis del decreto legislativo 152/2006 e alle regole del decreto ministeriale 10 agosto 2012, n. 161 (Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo)».



Tale disposizione, ad avviso del ricorrente, interverrebbe in una materia - la «tutela dell'ambiente» - che non rientra nella competenza esclusiva o concorrente della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ai sensi degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale, appartenendo, invece, alla competenza esclusiva dello Stato, in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Inoltre, la disposizione regionale censurata, nel qualificare il «materiale litoide» come materia prima sottratta al regime di cui all'art. 184-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006, si porrebbe in contrasto con l'art. 185, comma 4, del medesimo decreto, a mente del quale «Il suolo escavato non contaminato e altro materiale allo stato naturale, utilizzati in siti diversi da quelli in cui sono stati escavati, devono essere valutati ai sensi, nell'ordine, degli articoli 183, comma 1, lettera *a*), 184-*bis* e 184-*ter*».

3.2.- In secondo luogo, è censurato l'art. 7, commi 1 e 2, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008.

Le disposizioni regionali impugnate, nel modificare i commi 27 e 28-*bis* dell'art. 12 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2008, n. 17 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione - Legge finanziaria 2009), escludono le maggiori spese di personale connesse a nuove assunzioni relative alla realizzazione di cantieri di lavoro di cui alla legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 31 dicembre 2012, n. 27 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale - Legge finanziaria 2013) dal calcolo dei limiti di spesa per il personale previsti dal predetto art. 12 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2008.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, ciò si porrebbe in contrasto con l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, che dispone quanto segue: «E' fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Ai soli fini del calcolo delle facoltà assunzionali, l'onere per le assunzioni del personale destinato allo svolgimento delle funzioni in materia di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale è calcolato nella misura ridotta del 50 per cento; le predette assunzioni continuano a rilevare per intero ai fini del calcolo delle spese di personale previsto dal primo periodo del presente comma». Tale disposizione, ad avviso del ricorrente, porrebbe principi fondamentali in materia di finanza pubblica, come riconosciuto da questa Corte con la sentenza n. 217 del 2012, che vincolano anche le Regioni a statuto speciale e che sarebbero stati violati dalle norme regionali impugnate.

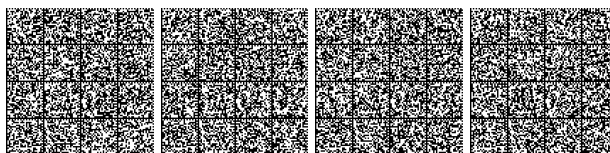
3.3.- In terzo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche il comma 3 dell'art. 7 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

La disposizione regionale censurata, nel modificare l'art. 13, comma 16, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2009, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione - Legge finanziaria 2010), ha introdotto una ulteriore ipotesi di deroga, relativa alla realizzazione di cantieri di lavoro di cui all'art. 9, commi da 127 a 137, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 27 del 2012, al limite massimo di assunzioni fissato dal predetto art. 13 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 24 del 2009, pari ad un «contingente di personale la cui spesa annua onnicomprensiva non superi il 20 per cento di quella relativa alle cessazioni di personale a tempo indeterminato avvenute nel corso dell'esercizio precedente e non già riutilizzata nel corso dell'esercizio stesso».

Ad avviso del ricorrente, tale previsione normativa si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica posti dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010. Quest'ultima disposizione, infatti, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, stabilirebbe che le amministrazioni regionali «possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009», ammettendo deroghe solo a partire dal 2013, per le assunzioni necessarie a garantire determinate funzioni e nel limite della spesa complessiva sostenuta nel 2009. La disposizione regionale censurata, ad avviso della difesa statale, violerebbe tale disciplina di principio, «nella parte in cui estende le possibilità di deroga a casi diversi da quelli consentiti dalla disposizione statale, consentendo assunzioni senza il rispetto dei limiti della "stretta necessità" di garantire le funzioni, senza limitare l'applicazione "a decorrere dal 2013" e ignorando il tetto di spesa».

3.4.- In quarto luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 10, commi 1 e 2, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013, per violazione dell'art. 4, comma 1, della legge cost. n. 1 del 1963 e degli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione.

Tali disposizioni regionali, ad avviso della difesa statale, consentirebbero alla Regione di bandire concorsi pubblici con riserva al personale interno di una quota di posti superiore al 50 per cento, così derogando in maniera inammissibile al principio di accesso all'impiego pubblico mediante procedure concorsuali aperte.



3.5.- Viene impugnato, infine, l'art. 10, comma 5, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010.

Secondo la difesa statale, la disposizione regionale censurata, nel richiamare le norme del contratto collettivo integrativo relative alle progressioni orizzontali e al conferimento delle posizioni economiche, violerebbe il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui essa «non precisa che il conferimento delle dette posizioni può avere esclusivamente effetti giuridici», come disposto dalla predetta disciplina statale interposta.

4.- Con atto depositato in data 18 luglio 2013, si è costituita in giudizio la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, chiedendo il rigetto del ricorso. La Regione ritiene inammissibili o infondate sia le censure rivolte all'intera legge impugnata, sia quelle avanzate contro specifiche disposizioni della stessa.

4.1.- Quanto alle prime, la Regione resistente esclude che legge censurata sia nel suo complesso illegittima per essere stata approvata dal Consiglio regionale in regime di prorogatio, o comunque in condizione di attenuazione dei propri poteri, o per essere stata adottata con tecnica redazionale suscettibile di violare il principio di leale collaborazione.

4.1.1.- La difesa regionale rileva, innanzitutto, che, ai sensi dell'art. 14 dello statuto del Friuli-Venezia Giulia, il «Consiglio regionale è eletto per cinque anni», decorrenti dalla data delle elezioni e che, pertanto, il consiglio regionale eletto il 13 e 14 aprile 2008 è scaduto il 14 aprile 2013, data oltre la quale potrebbe parlarsi di regime di prorogatio. Ma la legge censurata - osserva ancora la difesa regionale - è stata approvata il 21 marzo 2013, cioè «ben prima della scadenza dei cinque anni» e quindi «dal Consiglio regionale ancora nel quadro della propria durata ordinaria». A sostegno della propria tesi, la Regione autonoma richiama la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui l'istituto della prorogatio «riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto» (sentenza n. 196 del 2003). Tale pronuncia confermerebbe che non può parlarsi di prorogatio con riferimento al periodo antecedente alla scadenza del mandato. Nello stesso senso deporrebbero anche l'art. 61, secondo comma, Cost., nonché gli artt. 2 e 3 del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 293 (Disciplina della proroga degli organi amministrativi), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 1994, n. 444.

4.1.2.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia contesta anche, più in generale, che la legge regionale censurata sia stata approvata da un Consiglio regionale con poteri «attenuati», in considerazione dell'imminente svolgimento delle elezioni per il rinnovo del Consiglio stesso. Ad avviso della difesa regionale, infatti, il principio posto dall'art. 3, comma 2, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale), secondo cui i Consigli regionali «esercitano le loro funzioni fino al 46° giorno antecedente alla data delle elezioni per la loro rinnovazione», si applicherebbe soltanto alle Regioni a statuto ordinario e, peraltro, solo in mancanza di disciplina statutaria. Al contrario, per le Regioni a statuto speciale, troverebbe applicazione l'art. 4 della legge costituzionale 23 febbraio 1972, n. 1 (Modifica del termine stabilito per la durata in carica dell'Assemblea regionale siciliana e dei Consigli regionali della Sardegna, della Valle d'Aosta, del Trentino-Alto Adige, del Friuli-Venezia Giulia), che non solo non attenuava i poteri del consiglio prima della scadenza, ma al contrario li prorogava anche oltre la scadenza. In ogni caso, la difesa regionale osserva che, ora, la materia, rientrando nella «forma di governo», è regolata, per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dalla «legge statutaria» n. 17 del 2007, la quale prevede espressamente (art. 2) che i poteri del Consiglio regionale siano prorogati, per l'ordinaria amministrazione, fino all'insediamento del nuovo consiglio, mentre non prevede alcuna attenuazione dei poteri consiliari prima della scadenza. Né si potrebbe giungere a diversa conclusione, secondo la difesa regionale, invocando la sentenza n. 68 del 2010 di questa Corte, con la quale sono state dichiarate illegittime due leggi regionali che, a differenza di quella impugnata nel presente giudizio, erano state effettivamente approvate in regime di prorogatio, cioè dopo lo scioglimento del Consiglio regionale.

4.1.3.- Quanto all'asserita violazione del principio di leale collaborazione, in ragione della tecnica redazionale impiegata per l'elaborazione della legge impugnata, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità, e comunque l'infondatezza, della censura, osservando: che il «manuale regionale di regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi» non può essere assunto a parametro di legittimità costituzionale; che comunque il ricorso non illustra perché e in quali parti la legge regionale contrasterebbe con tale manuale; che il principio di leale collaborazione non si applica ai procedimenti legislativi e non riguarda le regole di drafting; che, in ogni caso, il rilievo è generico.

4.2.- Relativamente alle censure riferite a specifiche disposizioni della legge impugnata, la Regione resistente eccepisce, innanzitutto, l'infondatezza di quelle riferite all'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013.

4.2.1.- Ad avviso della difesa regionale, i primi due commi dell'art. 7 della legge impugnata non violerebbero l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, che rappresenterebbe un parametro interposto inconfidente. Tale disposizione statale riguarderebbe, infatti, le assunzioni di personale a tempo indeterminato, mentre le fattispecie cui si



riferiscono le disposizioni regionali, relative all'utilizzo di disoccupati nei cantieri di lavoro, non concernerebbero assunzioni in senso proprio e, comunque, non costituirebbero assunzioni a tempo indeterminato. Inoltre, le norme regionali impugnate riguarderebbero la limitazione della spesa per il personale, mentre la disposizione statale evocata quale parametro interposto si riferirebbe alle assunzioni: le prime, pertanto, non pregiudicherebbero in alcun modo l'applicazione della seconda. Infine, l'art. 7, comma 2, inciderebbe sui limiti alla spesa di personale degli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, mentre la norma statale, evocata come parametro interposto, presupporrebbe l'assoggettamento degli enti locali al patto di stabilità.

4.2.2.- È infondata, secondo la Regione autonoma, anche la censura riferita all'art. 7, comma 3, della legge impugnata, in relazione all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010. La difesa regionale rileva, innanzitutto, che la stessa norma statale precisa che le disposizioni in essa dettate «costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale», con la conseguenza che il limite alle assunzioni indicato dalla disposizione statale non sarebbe «direttamente operativo per le Regioni speciali». Inoltre, la Regione resistente eccepisce che il limite cui deroga la disposizione censurata è diverso da quello posto dalla norma statale evocata quale parametro interposto: la disciplina regionale limiterebbe tutte le assunzioni, ponendo un limite del 20 per cento riferito alle sole cessazioni di personale a tempo indeterminato, mentre la norma statale limiterebbe le sole assunzioni a tempo determinato o con contratto di collaborazione coordinata e continuativa ponendo un limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009; non avrebbe pertanto senso lamentare le difformità della norma regionale rispetto a quella statale, dal momento che la prima si muoverebbe in un contesto diverso di limitazioni alle assunzioni, senza pregiudicare l'applicazione della seconda. La difesa regionale aggiunge che la norma statale indicata come parametro interposto pone limiti alla instaurazione di rapporti di lavoro, mentre la norma regionale si riferisce ad una fattispecie - l'utilizzo di soggetti disoccupati nei cantieri di lavoro - che non dà luogo ad un rapporto di lavoro, ed eccepisce, altresì, la specifica infondatezza della censura relativa alla mancata limitazione temporale della deroga «a decorrere dal 2013», osservando che la legge impugnata è stata pubblicata il 10 aprile 2013.

4.2.3.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia eccepisce poi che le censure relative all'art. 7, commi 1, 2 e 3, sono infondate anche sulla base di un diverso ordine di argomentazioni.

Innanzitutto, gli artt. 76, comma 7, del d.l. n. 122 del 2008, e 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, indicati come parametri interposti, porrebbero divieti puntuali e non temporanei e, dunque, alla luce della giurisprudenza costituzionale, sarebbero «inidonei ad assurgere a principi fondamentali di coordinamento finanziario».

Inoltre, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, così come questa Corte avrebbe riconosciuto in recenti pronunce, riferite ad altre Regioni a statuto speciale (sentenze n. 151, n. 173 e n. 215 del 2012), non sarebbe soggetta ai vincoli finanziari posti dallo Stato, in quanto essa concorrerebbe al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nei modi previsti dalla legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-legge di stabilità 2011), che hanno recepito l'Accordo di Roma del 29 ottobre 2010 e, segnatamente, secondo quanto disposto dall'art. 1, comma 132, della predetta legge, secondo cui «Per gli esercizi 2011, 2012 e 2013, le regioni a statuto speciale, escluse la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano, concordano, entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, in considerazione del rispettivo concorso alla manovra, determinato ai sensi del comma 131». Più in generale, lo Stato non potrebbe «vincolare unilateralmente la spesa regionale, tanto più per voci specifiche di spesa», in quanto i rapporti finanziari fra Stato e Regioni ad autonomia speciale sarebbero dominati dal metodo dell'accordo, di cui rappresentano espressione anche le norme della citata legge n. 220 del 2010 che attribuiscono alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia il potere di coordinamento finanziario rispetto agli enti locali del proprio territorio, che costituiscono il cosiddetto «sistema regionale integrato».

4.3.- Secondo la Regione resistente Friuli-Venezia Giulia, le censure relative all'art. 10, commi 1 e 2, della legge impugnata sono infondate, in quanto si basano su un equivoco. La disciplina regionale censurata deve, infatti, interpretarsi, secondo la difesa regionale, nel senso che le riserve di posti nei concorsi pubblici, da essa previste sia per le progressioni di personale in servizio, sia per la stabilizzazione di personale a tempo determinato, possono interessare un numero complessivo di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso.

4.4.- Infine, ad avviso della Regione autonoma, sono infondate anche le censure riferite all'art. 10, comma 5, della legge impugnata, in relazione all'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010. Innanzitutto, tale norma statale, secondo la difesa regionale, limitando una specifica voce di spesa, non esprimerebbe un vero principio di coordinamento della finanza pubblica e, ove pure lo esprimesse, esso non vincolerebbe comunque la Regione, la quale concorre al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nei modi previsti dalla legge n. 220 del 2010 e nel rispetto del principio dell'accordo. In secondo luogo, la norma regionale censurata riguarderebbe graduatorie di progressioni orizzontali rife-



rite agli anni 2008 e 2010, mentre la norma interposta statale si riferisce alle progressioni di carriera «disposte negli anni 2011, 2012 e 2013»: il diverso ambito temporale delle due disposizioni escluderebbe dunque il contrasto fra le stesse. Né, secondo la difesa regionale, la disposizione censurata potrebbe dichiararsi illegittima in ragione della circostanza che l'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010 è stato ricondotto da questa Corte alla competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile» (sentenze n. 3 del 2013 e n. 215 del 2012), atteso che la censura prospettata nel ricorso invoca solo l'art. 117, terzo comma, Cost. e, in base al principio della corrispondenza fra il chiesto e il pronunciato, la norma impugnata non può essere annullata in base ad altro parametro non invocato.

5.- In prossimità dell'udienza, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha depositato una memoria, insistendo per il rigetto del ricorso e precisando, in particolare, con riferimento alla questione relativa all'art. 10, commi 1 e 2, della legge regionale censurata, che l'art. 12, comma 29, lettera b) della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 26 luglio 2013, n. 6 (Assestamento del bilancio 2013 e del bilancio pluriennale per gli anni 2013-2015 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21/2007), ha aggiunto a tale disposizione un comma 2-*bis*, che chiarisce che «Il numero di posti complessivamente riservati nei concorsi pubblici ai sensi del comma 1 e della lettera a) del comma 2, non può, comunque, essere superiore al 50 per cento di quello dei posti messi a concorso».

6.- Nello stesso giorno in cui si è svolta l'udienza pubblica, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha depositato una dichiarazione, firmata dal direttore del servizio organizzazione, formazione, valutazione e relazioni sindacali della medesima Regione, con la quale si «attesta che la norma contenuta nell'art. 10, commi 1 e 2 della legge regionale n. 5 del 2013 non ha avuto applicazione se non dopo l'entrata in vigore delle modifiche apportate alla medesima norma con l'art. 12, comma 29, lett. b) della legge regionale n. 6 del 2013».

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 7-11 giugno 2013, depositato il 13 giugno 2013 e iscritto al registro ricorsi n. 69 del 2013, ha impugnato la legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di attività economiche, tutela ambientale, difesa del territorio, gestione del territorio, infrastrutture, lavori pubblici, edilizia e trasporti, attività culturali, ricreative e sportive, relazioni internazionali e comunitarie, istruzione, correzionali all'estero, ricerca, cooperazione e famiglia, lavoro e formazione professionale, sanità pubblica e protezione sociale, funzione pubblica, autonomie locali, affari istituzionali, economici e fiscali generali), nell'intero testo, per violazione degli artt. 12 e 14 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), degli artt. 121 e 122 della Costituzione e dei principi fondamentali dell'ordinamento in tema di prorogatio, anche in relazione agli artt. 1 e 2 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 18 giugno 2007, n. 17 (Determinazione della forma di governo della Regione Friuli-Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto di autonomia), nonché per violazione del principio di leale collaborazione.

1.1.- In via subordinata, il Presidente del Consiglio dei ministri ha altresì impugnato alcune specifiche disposizioni della predetta legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013, che riguardano materie e oggetti diversificati. Sono oggetto di censura, in particolare: l'art. 3, comma 28, per violazione degli artt. 4 e 5 della legge cost. n. 1 del 1963 e dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 185, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); l'art. 7, commi 1 e 2, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133; l'art. 7, comma 3, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122; l'art. 10, commi 1 e 2, per violazione dell'art. 4, comma 1, della legge cost. n. 1 del 1963 e degli artt. 3, 51 e 97 Cost.; l'art. 10, comma 5, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010.

2.- Le censure riferite all'intero testo della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013 sono inammissibili, per le ragioni e nei termini di séguito precisati.



2.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con un'unica e articolata censura, lamenta, in sostanza, che la legge impugnata sarebbe stata approvata dal Consiglio regionale successivamente al decreto di indizione delle elezioni e a ridosso della data di svolgimento delle stesse, in assenza dei presupposti di urgenza e indifferibilità che giustificerebbero un simile intervento legislativo nel periodo in questione. Ciò si porrebbe in contrasto, ad avviso del ricorrente, con diversi parametri costituzionali.

Innanzitutto, e principalmente, sarebbero violati i principi generali dell'ordinamento in tema di prorogatio e, in particolare, l'art. 2 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2007, adottata ai sensi dell'art. 12 della legge cost. n. 1 del 1963, che limita espressamente i poteri del Consiglio regionale, in regime di prorogatio, alla sola ordinaria amministrazione: «I poteri del Consiglio regionale [...] sono prorogati, per l'ordinaria amministrazione, sino all'inseadimento dei relativi nuovi organi».

Deve in proposito osservarsi che l'istituto della prorogatio, come ha chiarito questa Corte, riguarda, in termini generali, fattispecie in cui «coloro che sono nominati a tempo a coprire uffici rimangono in carica, ancorché scaduti, fino all'insediamento dei successori» (sentenza n. 208 del 1992). Con specifico riferimento agli organi elettivi, e segnatamente ai consigli regionali, questa Corte ha poi chiarito che «L'istituto della prorogatio [...] non incide [...] sulla durata del mandato elettivo, ma riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto» (sentenza n. 196 del 2003). È pacifico, pertanto, che l'istituto in esame presuppone la scadenza, naturale o anticipata, del mandato del titolare dell'organo. Prima di tale scadenza, non vi può essere prorogatio.

Tuttavia, il Presidente del Consiglio dei ministri non lamenta affatto che la legge censurata sia stata approvata dal Consiglio regionale dopo la scadenza del proprio mandato. Al contrario, lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri afferma esplicitamente, in particolare al punto 1.5. del ricorso, che «il Consiglio regionale della Regione-Friuli Venezia Giulia è [...] cessato con il decorso del quinquennio, al 13 aprile 2013», ovvero dopo l'approvazione della legge impugnata (avvenuta, peraltro, in data 21 marzo 2013 e non già in data 8 aprile 2013, come erroneamente riportato nell'atto introduttivo del presente giudizio). Pertanto, la censura è inammissibile, nella misura in cui invoca, quali parametri di legittimità costituzionale, norme e principi che riguardano la prorogatio: tali parametri non sono pertinenti, perché attengono a fattispecie strutturalmente diverse da quella cui, nella stessa prospettazione del ricorrente, la censura si riferisce.

Neppure è pertinente il richiamo al diverso principio della cosiddetta «prescadenza» dell'organo elettivo, quale previsto, in particolare, dall'art. 3, comma 2, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale). Tale disposizione - che era applicabile alle sole Regioni a statuto ordinario prima dell'entrata in vigore della legge cost. n. 1 del 1999 e ha successivamente conservato efficacia fino a quando sostituita dagli statuti regionali, divenuti competenti - stabilisce che i Consigli regionali «esercitano le loro funzioni fino al 46° giorno antecedente alla data delle elezioni per la loro rinnovazione» ed è stata interpretata da questa Corte nel senso che i consigli regionali, a partire da tale data e «fino alla loro cessazione [...] dispongono di poteri attenuati con-facenti alla loro situazione di organi in scadenza, analoga, quanto a intensità di poteri, a quella degli organi legislativi in prorogatio» (sentenza n. 468 del 1991; successivamente, sentenza n. 515 del 1995).

Tuttavia, contrariamente a quanto affermato dal Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 14 dello Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, invocato sotto tale profilo dal ricorrente come parametro, non pone un simile principio. Tale disposizione statutaria fissa, infatti, la durata in carica del Consiglio regionale e stabilisce come e quando le elezioni debbano svolgersi e debbano essere indette, prevedendo, in particolare, che il «decreto di indizione delle elezioni deve essere pubblicato non oltre il quarantacinquesimo giorno antecedente la data stabilita per la votazione». Ma la norma non concerne eventuali limiti ai poteri del Consiglio regionale nella fase successiva al decreto di indizione delle elezioni, per cui anch'essa costituisce un parametro costituzionale non pertinente rispetto alla censura prospettata dal ricorrente, la quale si rivela, anche per questo profilo, inammissibile. Né, del resto, siffatti limiti ai poteri del Consiglio regionale possono essere ricavati in via interpretativa da questa Corte, non essendo rinvenibile, nell'ordinamento della Regione Friuli-Venezia Giulia e, segnatamente, nella legge regionale che determina la forma di governo della Regione ai sensi dell'art. 12 dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia, una regolamentazione dei poteri del Consiglio regionale nell'ipotesi in cui, nella fase pre-elettorale, esso si trovi ancora nel corso del proprio mandato. Al proposito, non può tuttavia non rilevarsi come una simile lacuna sia disarmonica rispetto all'esigenza di assicurare che il consiglio regionale, «nell'immediata vicinanza al momento elettorale», debba «limitarsi ad assumere determinazioni del tutto urgenti o indispensabili» e «astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di captatio benevolentiae nei confronti degli elettori» (sentenza n. 68 del 2010). Tale esigenza, se contribuisce a spiegare la necessaria attenuazione dei poteri del Consiglio regionale dopo lo scioglimento, e dunque in regime di prorogatio, si pone, tuttavia, anche nella diversa ipotesi, oggetto del presente giu-



dizio, in cui, pur dopo l'indizione delle elezioni, il mandato del Consiglio regionale non sia ancora scaduto. Spetta alla legge regionale, che determina la forma di governo della Regione in virtù della riserva di cui all'art. 12 dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia, individuare la soluzione normativa più idonea a salvaguardare la predetta esigenza, in ipotesi introducendo una norma analoga a quella dell'art. 3, comma 2, della legge n. 108 del 1968, oppure prevedendo che il decreto di indizione delle elezioni disponga, contestualmente, anche lo scioglimento del Consiglio regionale in carica (con conseguente applicazione del regime di prorogatio), ovvero definendo altra regolamentazione adeguata allo scopo. In ogni caso, l'assenza di qualsiasi disciplina sul punto, e la conseguente scelta di non limitare in alcuna forma, in prossimità dell'appuntamento elettorale, i poteri del Consiglio regionale non ancora scaduto, appare suscettibile di porsi in contrasto con l'art. 12 dello statuto di autonomia, secondo cui la legge regionale che determina la forma di governo della Regione deve porsi «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica».

Neppure sono pertinenti, infine, gli altri parametri di legittimità costituzionale invocati dal ricorrente e, precisamente, gli artt. 121 e 122 Cost. e la legge cost. n. 1 del 1999, che ha modificato tali articoli della Costituzione. Le predette disposizioni costituzionali si riferiscono, infatti, sotto il profilo soggettivo, alle Regioni a statuto ordinario e, comunque, anche sotto il profilo oggettivo, non dettano una disciplina applicabile alla fattispecie oggetto del presente giudizio; né, d'altra parte, il ricorrente fornisce alcuna motivazione specificamente riferita all'asserita violazione dei predetti parametri costituzionali. Ne consegue che la censura è inammissibile anche sotto tali, ulteriori, profili.

2.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha censurato l'intero testo della legge impugnata anche per violazione del principio di leale collaborazione: ad avviso del ricorrente, in particolare, la «tecnica redazionale» impiegata sarebbe in «palese contrasto» con il «manuale regionale di regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi», approvato dall'ufficio di presidenza dello stesso Consiglio regionale, e avrebbe reso «estremamente difficoltoso anche comprendere l'effettiva portata di molte fra le eterogenee disposizioni contenute nella legge ai fini della impugnazione nei ristretti termini previsti».

La censura è manifestamente inammissibile. Il ricorrente, come ha giustamente eccepito la difesa regionale, si riferisce in modo generico all'intera legge regionale, senza indicare con precisione, né tantomeno motivare, le asserite violazioni di una fonte che, peraltro, non è evidentemente idonea a fungere da parametro di legittimità costituzionale.

3.- L'inammissibilità delle censure proposte in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri, riferite all'intero testo della legge regionale impugnata, impone di esaminare le censure proposte in via subordinata dal medesimo ricorrente, relative a specifiche disposizioni della stessa legge.

4.- Preliminarmente, deve osservarsi che, successivamente alla proposizione del ricorso, alcune delle disposizioni censurate sono state modificate, per cui occorre accertare se tale *jus superveniens* abbia determinato la cessazione della materia del contendere per le questioni proposte in riferimento a tali disposizioni.

4.1.- Deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere per la questione riguardante l'art. 10, commi 1 e 2, della legge regionale impugnata n. 5 del 2013, relativamente alle riserve di posti a personale interno nei concorsi pubblici banditi dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. Successivamente alla proposizione del ricorso, l'art. 12, comma 29, lettera b), della legge della Regione Friuli Venezia Giulia 26 luglio 2013, n. 6 (Assestamento del bilancio 2013 e del bilancio pluriennale per gli anni 2013-2015 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21/2007), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Friuli-Venezia Giulia del 31 luglio 2013, n. 31, ed entrata in vigore il giorno successivo, ha aggiunto il comma 2-bis all'art 10 della legge impugnata. Tale disposizione chiarisce che «Il numero di posti complessivamente riservati nei concorsi pubblici ai sensi del comma 1 e della lettera a) del comma 2, non può, comunque, essere superiore al 50 per cento di quello dei posti messi a concorso». In sede di discussione in udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato ha preso atto che le norme regionali censurate sono state modificate in conformità ai rilievi sollevati nel ricorso. La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha depositato, nello stesso giorno in cui si è svolta l'udienza pubblica, una dichiarazione ufficiale dei competenti uffici regionali, i quali attestano che le norme censurate non hanno avuto alcuna applicazione nel loro testo originario, cioè nella versione anteriore alle modifiche ritenute soddisfatti dalla difesa statale. In tali condizioni, sussistono i presupposti per dichiarare la cessazione della materia del contendere per la questione relativa all'art. 10, commi 1 e 2, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013.

4.2.- Non può invece giungersi alla stessa conclusione per la questione relativa all'art. 3, comma 28, della legge impugnata, in materia di rifiuti. Tale disposizione, dopo la presentazione del ricorso, è stata abrogata dall'art. 14, comma 1, lettera a), della già citata legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 6 del 2013, pubblicata il 31 luglio 2013 ed entrata in vigore il giorno successivo. Essa è tuttavia rimasta in vigore per circa tre mesi e mezzo, nel corso dei quali la Regione non ha escluso che la norma stessa abbia avuto applicazione: ciò impedisce di dichiarare cessata la materia del contendere.

5.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 28, della legge censurata è fondata.



5.1.- Tale disposizione ha sostituito il comma 1 dell'art. 37-*bis* della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 3 luglio 2002, n. 16 (Disposizioni relative al riassetto organizzativo e funzionale in materia di difesa del suolo e di demanio idrico), disponendo, in particolare, che il materiale litoide estratto nell'ambito di interventi eseguiti nei corsi d'acqua «costituisce materia prima e pertanto non è assoggettato al regime dei sottoprodotti di cui all'articolo 184-*bis* del decreto legislativo 152/2006 e alle regole del decreto ministeriale 10 agosto 2012, n. 161 (Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo)». Secondo il ricorrente, il legislatore regionale avrebbe, in tal modo, invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente», dettando una disciplina suscettibile di porsi in contrasto, in particolare, con l'art. 185, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, a mente del quale «Il suolo escavato non contaminato e altro materiale allo stato naturale, utilizzati in siti diversi da quelli in cui sono stati escavati, devono essere valutati ai sensi, nell'ordine, degli articoli 183, comma 1, lettera *a*), 184-*bis* e 184-*ter*».

5.2.- In effetti, la disposizione regionale censurata, nel sottrarre una specifica materia all'ambito di applicazione dell'art. 184-*bis* del cosiddetto codice dell'ambiente, incide sulla disciplina dei rifiuti. Pertanto, essa «invade la materia riservata all'esclusiva competenza statale della tutela dell'ambiente senza che il suo contenuto sia rivolto nell'unica direzione consentita dall'ordinamento al legislatore regionale, ovvero quella di innalzare, eventualmente, il livello di tutela dell'ambiente» (sentenza n. 86 del 2014). Con specifico riferimento all'art. 184-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa della Regione Friuli-Venezia Giulia, affermando che la disciplina del trattamento dei sottoprodotti costituisce un ambito nel quale «è precluso al legislatore regionale qualsiasi intervento normativo» (sentenze n. 70 del 2014 e n. 300 del 2013). La disposizione censurata nel presente giudizio interviene nel medesimo ambito e, pertanto, per le stesse ragioni deve esserne dichiarata l'illegittimità costituzionale.

6.- Le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge impugnata, sono anch'esse fondate.

6.1.- Le norme regionali censurate sottraggono alla disciplina di contenimento della spesa per il personale degli enti locali, dettata dal legislatore regionale ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, una particolare categoria di spese, cioè quelle previste dall'art. 9, commi da 127 a 137, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 dicembre 2012, n. 27 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale - Legge finanziaria 2013), collegate all'utilizzo di lavoratori disoccupati nell'ambito di appositi «cantieri di lavoro» comunali, finanziati dalla Regione.

Ad avviso del ricorrente, le disposizioni censurate, in tal modo, si porrebbero in contrasto con altrettanti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, dettati dal legislatore statale al medesimo scopo di contenere le spese di personale, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Per un verso, i primi due commi dell'art. 7 della legge censurata, nel prevedere che le spese per l'utilizzo di soggetti disoccupati nei «cantieri di lavoro» non rilevano ai fini dell'applicazione dei commi 25 e 28.1 dell'art. 12 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2008, n. 17 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione - Legge finanziaria 2009), i quali impongono agli enti locali obblighi di contenimento delle spese di personale, si porrebbero in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, che in particolare sanziona con il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, e con qualsivoglia tipologia contrattuale, gli enti locali le cui spese di personale superino la soglia del 50 per cento delle spese correnti.

Per altro verso, il terzo comma dell'art. 7 della legge impugnata, nel disporre che per l'utilizzo di soggetti disoccupati nei «cantieri di lavoro» possa derogarsi al limite posto dall'art. 13, comma 16, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2009, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione - Legge finanziaria 2010), il quale fissa, in particolare, un limite massimo alla spesa annua per assunzioni di personale, anche a tempo determinato, contrasterebbe con il principio di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, il quale pone, fra l'altro, un analogo limite alla spesa per assunzioni di personale a tempo determinato.

6.2.- Va innanzitutto precisato che le disposizioni statali, invocate dal ricorrente quali parametri interposti, hanno subito numerose modificazioni, anche successivamente alla presentazione del ricorso, che tuttavia non ne hanno alterato la sostanza normativa.

6.3.- Deve essere poi ribadito che entrambe le predette disposizioni, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa regionale, costituiscono pacificamente principi di coordinamento della finanza pubblica (da ultimo, sentenza n. 289 del 2013), di cui questa Corte ha altresì affermato l'applicabilità diretta alle Regioni a statuto speciale e, segnatamente, alla Regione autonoma Friuli Venezia Giulia (da ultimo, sentenza n. 54 del 2014).

6.4.- Deve ancora osservarsi che le spese collegate all'utilizzo di soggetti disoccupati nei cantieri comunali, sottratte dalle disposizioni censurate all'applicazione dei limiti alle spese di personale previsti dal legislatore regionale,



rientrano a pieno titolo nell'ambito di applicazione di entrambe le norme statali indicate dal ricorrente come parametri interposti. Infatti, con riferimento a figure del tutto analoghe, previste dalla legislazione della Regione autonoma Sardegna, questa Corte ha di recente affermato che «l'utilizzo di prestazioni lavorative per il tramite dei cantieri di lavoro ricade *de plano* nell'ambito della disciplina di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, poiché rappresenta, comunque, una forma di lavoro temporaneo del quale l'amministrazione si avvale, anche indirettamente, per la realizzazione di opere o attività di interesse pubblico locale» (sentenza n. 87 del 2014). La formulazione dell'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008 è perfino più ampia e onnicomprensiva di quella dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010. Non può esservi dubbio, pertanto, che le spese di personale cui si riferiscono le disposizioni regionali censurate rientrano nell'ambito di applicazione di entrambi i principi di coordinamento della finanza pubblica invocati dal ricorrente, che sono diretti a contenere anche tali categorie di spese.

6.5.- Una volta stabilito, per un verso, che le due disposizioni statali volte a limitare la spesa di personale costituiscono principi di coordinamento di finanza pubblica applicabili alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e, per altro verso, che le spese collegate alle peculiari figure di personale cui si riferiscono le norme regionali censurate rientrano nell'ambito di applicazione di tali principi, resta da verificare la sussistenza dell'asserito contrasto fra le norme regionali e i principi statali.

Al riguardo, a prescindere dal fatto, evidenziato dalla difesa, che i limiti regionali alle spese di personale, cui le disposizioni censurate derogano, sono congegnati in modo diverso rispetto ai corrispondenti limiti posti dalle norme statali interposte, va ritenuto che l'asserito contrasto effettivamente sussista.

La deroga ai limiti posti dalla disciplina regionale alle spese di personale, infatti, si risolve comunque, almeno indirettamente, in un contrasto con i corrispondenti limiti posti dal legislatore statale che, pur se diversamente congegnati, hanno la stessa finalità.

In particolare, i primi due commi dell'art. 7, come già detto, sottraggono le assunzioni nei cantieri di lavoro all'applicazione di norme regionali (art. 12, commi 25 e 28.1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2008) che prevedono, per gli enti le cui spese di personale abbiano superato un certo tetto (30 per cento delle spese correnti), un obbligo di ridurre tali spese rispetto all'esercizio finanziario precedente o, per gli enti non soggetti al patto di stabilità, di contenere le spese di personale entro il limite del corrispondente ammontare del penultimo anno precedente. La mancata soggezione a tale vincolo regionale di alcune spese per il personale si risolve, indirettamente, in un contrasto con l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, che pone un divieto generale di assunzioni di qualsivoglia genere, a carico degli enti le cui spese di personale superino un analogo tetto (50 per cento delle spese correnti), sempre allo scopo di contenere l'ammontare complessivo della spesa di personale.

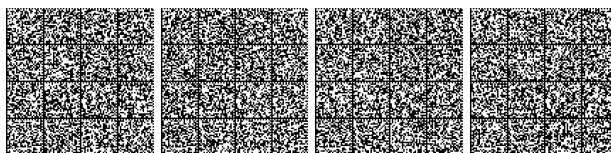
L'art. 7, comma 3, della legge impugnata sottrae le assunzioni nei cantieri di lavoro a norme regionali (art. 13, comma 16, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 24 del 2009) che limitano (anche) le assunzioni a tempo determinato al 20 per cento del *turn over* (di quelle a tempo indeterminato). Anche in questo caso, la mancata applicazione di tale vincolo regionale si risolve, indirettamente, in un contrasto con l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, che pone un analogo limite alla spesa per personale precario, la quale non può superare il 50 per cento di quella sostenuta per le corrispondenti finalità nell'anno 2009, salvo specifiche eccezioni, in cui non rientrano le fattispecie cui si riferisce la disciplina censurata e che, comunque, non abiliterebbero a superare l'ammontare complessivo della spesa sostenuta per le corrispondenti finalità nell'anno 2009.

Né può convincere, infine, l'interpretazione proposta dalla difesa regionale, secondo cui le norme censurate avrebbero inteso sottrarre le assunzioni connesse ai «cantieri di lavoro» ai soli vincoli regionali, ferma però restando la diretta applicazione della diversamente congegnata disciplina statale: una simile interpretazione appare in contrasto con l'evidente finalità perseguita dalle norme regionali censurate, chiaramente rivolte a sottrarre le assunzioni presso i cantieri di lavoro ai limiti complessivi di spesa per il personale posti a carico degli enti locali dalla disciplina di finanza pubblica, sia regionale, sia statale.

In conclusione, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal ricorrente con riferimento all'art. 7, commi 1, 2 e 3, sono fondate.

7.- È fondata, infine, anche la questione di legittimità costituzionale riguardante l'art. 10, comma 5, della legge impugnata, in materia di progressioni professionali del personale regionale.

7.1.- Tale disposizione prevede, «In relazione alla necessità di valutare, ai fini dell'anzianità di servizio, anche i periodi prestati con rapporto di lavoro a tempo determinato», che «la revisione delle graduatorie delle procedure attuative del disposto di cui all'articolo 16 del contratto collettivo integrativo 1998-2001, area non dirigenziale del personale regionale, sottoscritto in data 11 ottobre 2007, e il conseguente conferimento delle relative posizioni avviene salvaguardando, in ogni caso, quelle già conferite e comunque nell'ambito delle risorse disponibili nel Fondo per la contrattazione collettiva integrativa».



Secondo il ricorrente, tale previsione normativa, nella parte in cui «non precisa che il conferimento delle dette posizioni può avere esclusivamente effetti giuridici», violerebbe il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, ai sensi del quale «Per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici».

7.2.- Innanzitutto, va precisato che, contrariamente a quanto asserito dalla difesa regionale, lo stesso art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, ha natura di principio di coordinamento della finanza pubblica vincolante anche per le Regioni a statuto speciale. Questa Corte ha infatti recentemente affermato, proprio in riferimento ad una disposizione legislativa della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, impugnata per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, che quest'ultima disposizione «vincola le Regioni, anche a statuto speciale, nei suoi aspetti di dettaglio, senza alcuna possibilità di deroga» (sentenza n. 3 del 2013).

Ciò posto, è altresì evidente che la norma regionale censurata viola tale parametro interposto e rientra nell'ambito di applicazione temporale dello stesso. L'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010 si riferisce alle progressioni di carriera «disposte» nel triennio 2011-2013. Le posizioni economiche cui si riferisce la norma regionale, pur se attraverso una revisione delle graduatorie relative ad anni precedenti, sono tuttavia disposte in tale periodo. D'altronde, sotto il profilo sostanziale, la norma statale intende annullare l'effetto di incremento della spesa connesso a decisioni assunte nel periodo di riferimento: se fosse consentito al legislatore regionale disporre nuove progressioni agendo su graduatorie pregresse, sarebbe facile l'elusione del principio di contenimento della spesa posto dal legislatore statale.

Deve essere pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, della legge impugnata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 28, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di attività economiche, tutela ambientale, difesa del territorio, gestione del territorio, infrastrutture, lavori pubblici, edilizia e trasporti, attività culturali, ricreative e sportive, relazioni internazionali e comunitarie, istruzione, corregionali all'estero, ricerca, cooperazione e famiglia, lavoro e formazione professionale, sanità pubblica e protezione sociale, funzione pubblica, autonomie locali, affari istituzionali, economici e fiscali generali);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013;

4) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 1 e 2, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 4, primo comma, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) e agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 12 e 14 della legge costituzionale n. 1 del 1963, alla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle regioni), agli artt. 121 e 122 della Costituzione, nonché ai principi fondamentali dell'ordinamento in tema di prorogatio, anche in relazione agli artt. 1 e 2 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 18 giugno 2007, n. 17 (Determinazione della forma di governo della Regione Friuli-Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto di autonomia), con il ricorso indicato in epigrafe;



6) dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2013, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

F.to:
Sabino CASSESE, *Presidente*
e *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140181

N. 182

Sentenza 11 - 23 giugno 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo amministrativo - Devoluzione alla competenza inderogabile del T.A.R. Lazio delle controversie relative ai provvedimenti di rimozione e sospensione di amministratori locali e di scioglimento degli organi elettivi degli Enti locali per infiltrazioni camorristiche.

- 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), artt. 13, comma 4, 15, comma 2, e 135, comma 1, lettera q).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

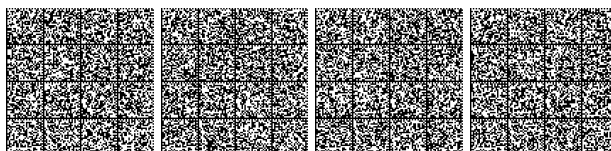
Presidente: Sabino CASSESE;

Giudici: Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 13, comma 4, 15, comma 2, e 135, comma 1, lettera q), 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), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania nel procedimento vertente tra A.A. ed altri e l'UTG - Prefettura di Napoli ed altri, con ordinanza del 10 luglio 2013, iscritta al n. 13 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2014.



Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 21 maggio 2014 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Campania, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25, 76 e 125 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lettera *q*), 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), nella parte in cui prevede la devoluzione alla competenza inderogabile del TAR del Lazio, sede di Roma, delle controversie relative ai provvedimenti adottati ai sensi degli artt. 142 e 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

Il TAR ha inoltre sollevato, in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost., questione di legittimità costituzionale degli artt. 13, comma 4, e 15, comma 2, del medesimo d.lgs. n. 104 del 2010, nella parte in cui inibiscono al giudice adito di pronunciarsi sull'istanza cautelare, nelle more della pronuncia del giudice competente sulla controversia.

2.- In punto di rilevanza, il TAR riferisce di essere chiamato a decidere in ordine al ricorso proposto da tre cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune di Giugliano in Campania, al fine di ottenere l'annullamento del d.P.R. 24 aprile 2013 con il quale - ai sensi dell'art. 143 del d.lgs. n. 267 del 2000 - è stato disposto lo scioglimento degli organi elettivi dello stesso Comune di Giugliano ed è stata nominata la Commissione straordinaria incaricata della gestione.

Il TAR riferisce che i ricorrenti hanno altresì proposto istanza in sede cautelare e tuttavia gli artt. 13, comma 4, e 15, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2010 - che impongono il rilievo d'ufficio dell'incompetenza territoriale - impedirebbero la decisione dell'impugnativa e dell'istanza cautelare, nonché la deliberazione sulla richiesta istruttoria formulata dalle difese dei ricorrenti, atteso che l'art. 135, comma 1, lettera *q*), del d.lgs. n. 104 del 2010, attribuisce le controversie alla competenza inderogabile del TAR del Lazio.

2.1.- Ad avviso del Collegio, l'art. 135, comma 1, lettera *q*), del d.lgs. n. 104 del 2010 si porrebbe in contrasto con l'art. 76 Cost., poiché l'introduzione di ulteriori ipotesi di competenza funzionale non sarebbe prevista tra i principi e criteri direttivi stabiliti dall'art. 44 della legge delega del 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile). D'altra parte, l'ampliamento della competenza del TAR del Lazio, sede di Roma, non potrebbe essere considerato come misura funzionale ad «[...] assicurare la snellezza, concentrazione, ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo [...]», secondo quanto previsto dall'art. 44, comma 2, lettera *a*) della legge n. 69 del 2009, né potrebbe essere inquadrato in alcuno degli altri principi e criteri direttivi enunciati dallo stesso art. 44, commi 1 e 2.

2.2.- Il TAR osserva inoltre che la deroga introdotta dall'art. 135, comma 1, lettera *q*), del d.lgs. n. 104 del 2010 agli ordinari criteri di riparto della competenza - fondati sull'efficacia territoriale dell'atto e sulla sede dell'autorità emanante - non sarebbe sorretta da alcun adeguato fondamento giustificativo; pur dovendosi riconoscere al legislatore ampia discrezionalità nella disciplina degli istituti processuali, va comunque rispettato il principio di uguaglianza e, segnatamente, il canone di ragionevolezza. Né, ad avviso del TAR, la disciplina in esame potrebbe ritenersi giustificata da un'esigenza di uniformità d'indirizzo giurisprudenziale in materia, in quanto - nel sistema della giustizia amministrativa - la funzione nomofilattica appartiene al giudice di appello.

2.3.- D'altra parte, ad avviso del giudice *a quo*, non sarebbe neppure ipotizzabile una diversa qualità del TAR del Lazio, tale da configurare una sorta di supremazia rispetto agli altri TAR periferici; l'evidente asimmetria di tale disegno inciderebbe 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.

2.4.- Il Collegio ha inoltre sollevato, in riferimento agli artt. 24, primo comma, e 111, primo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale degli artt. 13, comma 4, e 15, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2010, nella parte in cui inibiscono al giudice adito di pronunciarsi sull'istanza cautelare, nelle more della pronuncia del giudice competente sulla controversia. Il giudice *a quo* evidenzia in particolare che la tutela cautelare è garanzia essenziale e strumento necessario per l'effettivo soddisfacimento dei diritti e degli interessi legittimi che costituiscono l'oggetto del giudizio; pertanto, la preclusione imposta al giudice adito, «[...] costretto dalla legge a negare la giustizia cautelare per un mero profilo di incompetenza territoriale», risulterebbe contraria ai principi costituzionali di effettività e di tempestività della tutela giurisdizionale e del giusto processo.



3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata manifestamente infondata.

3.1.- Con riferimento alla censura relativa alla violazione dell'art. 76 Cost., l'Avvocatura dello Stato ha osservato che i contenuti della delega di cui al citato art. 44 della legge n. 69 del 2009 sarebbero adeguatamente ampi, così da ricomprendere anche la previsione di ipotesi di competenza funzionale del TAR Lazio; la difesa dello Stato evidenzia in particolare che la delega concerne il riassetto della disciplina del processo avanti ai TAR e al Consiglio di Stato e mira, espressamente, ad adeguare la relativa normativa alla giurisprudenza costituzionale e delle giurisdizioni superiori, a coordinarla con i principi generali espressi dal codice di procedura civile, ad assicurare la concentrazione delle tutele, nonché a riordinare la tutela cautelare ante causam.

3.2.- In relazione alla violazione dell'art. 3 Cost., l'Avvocatura dello Stato ritiene che le caratteristiche dei provvedimenti di cui agli artt. 142 e 143 del d.lgs. n. 267 del 2000 sarebbero sufficienti a giustificare la concentrazione delle tutele, anche cautelari, innanzi al medesimo giudice amministrativo, preservando, in tal modo, l'uniformità e l'omogeneità delle decisioni giurisdizionali in tale delicata materia.

Osserva l'Avvocatura dello Stato che ai provvedimenti di cui agli artt. 142 e 143 del d.lgs. n. 267 del 2000 sono sottese articolate fasi procedimentali, caratterizzate dalla peculiare natura giuridica degli atti e delle relative finalità, le quali non sono volte alla repressione nei confronti dei singoli, bensì alla salvaguardia dell'amministrazione rispetto all'influenza della criminalità organizzata. La stessa istruttoria procedimentale, basata sull'attività delle forze dell'ordine e di un'apposita commissione di indagine, contempla diversi livelli di valutazione, dal prefetto, al ministro, al Consiglio dei ministri; i margini di apprezzamento particolarmente ampi attribuiti all'amministrazione statale troverebbero giustificazione nella necessità di valutare non episodici addebiti personali, bensì elementi tali da rendere, nel loro insieme, plausibile, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell'esperienza, l'ipotesi di una soggezione degli amministratori alla criminalità organizzata.

Tali peculiari esigenze sarebbero state attentamente considerate dal legislatore con l'introduzione della norma in esame, così giustificandosi la deroga all'ordinario criterio di distribuzione della competenza territoriale.

3.3.- L'Avvocatura generale deduce inoltre l'infondatezza della questione relativa alla violazione della naturalità del giudice ai sensi dell'art. 25 Cost., evidenziando che appartiene alla discrezionalità del legislatore la scelta tra il criterio del collegamento territoriale e quello della concentrazione, finalizzato a consentire una maggiore specializzazione e la più agevole formazione di un indirizzo interpretativo uniforme.

3.4.- Infine, con riferimento alla censura relativa alla disciplina del giudizio cautelare, l'Avvocatura dello Stato evidenzia l'irrazionalità dell'argomentazione del giudice *a quo*, la quale consentirebbe alla parte di adire un giudice incompetente e di ottenere da questi una pronuncia cautelare, determinando così la violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge.

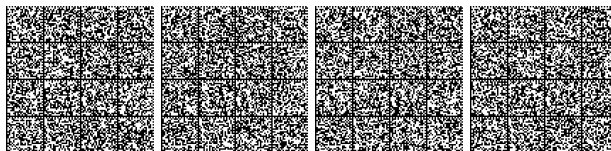
Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Campania ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25, 76 e 125 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lettera *q*), 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), nella parte in cui prevede la devoluzione alla competenza inderogabile del TAR del Lazio, sede di Roma, delle controversie relative ai provvedimenti adottati ai sensi degli artt. 142 e 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

Il TAR ha inoltre sollevato, in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost., questione di legittimità costituzionale degli artt. 13, comma 4, e 15, comma 2, del medesimo d.lgs. n. 104 del 2010, nella parte in cui inibiscono al giudice adito di pronunciarsi sull'istanza cautelare, nelle more della pronuncia del giudice competente sulla controversia.

2.- La disposizione dell'art. 135, comma 1, lettera *q*), del d.lgs. n. 104 del 2010 devolve alla competenza funzionale del TAR del Lazio, sede di Roma, le controversie relative ai provvedimenti di rimozione e sospensione di amministratori locali (art. 142 del d.lgs. n. 267 del 2000) e di scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso (art. 143 del d.lgs. n. 267 del 2000).

3.- Va preliminarmente rilevata l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lettera *q*), nella parte di esso riguardante i provvedimenti emessi ai sensi dell'art. 142 del d.lgs. n. 267 del 2000.



Sotto questo profilo, la questione appare infatti non rilevante nel giudizio *a quo*, il quale attiene ad un provvedimento di scioglimento degli organi elettivi ai sensi dell'art. 143, e non già di rimozione e sospensione di singoli amministratori locali, ai sensi dell'art. 142.

Per converso - con riferimento alle controversie relative ai provvedimenti previsti dall'art. 143 del d.lgs. n. 267 del 2000 - la questione di legittimità costituzionale è rilevante, poiché la invalidazione della disposizione censurata porterebbe a individuare nel medesimo TAR rimettente il giudice competente.

4.- La questione non è fondata.

4.1.- Il giudice *a quo* denuncia in primo luogo la violazione dell'art. 76 Cost., per eccesso di delega, in quanto l'introduzione di ipotesi di competenza funzionale del TAR Lazio non sarebbe contemplata tra i principi e criteri direttivi stabiliti dall'art. 44 della legge delega 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), limitata al riordino delle norme vigenti sulla giurisdizione del giudice amministrativo.

4.1.1.- L'art. 44, comma 1, della legge delega n. 69 del 2009 ha assegnato al Governo il compito di provvedere al «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».

Il comma 2, lettera *a*), del medesimo art. 44 prevede, inoltre, tra i principi e criteri direttivi impartiti al legislatore delegato, la necessità di «assicurare la snellezza, concentrazione ed effettività della tutela».

4.1.2.- In attuazione di tale delega è stato quindi adottato il d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, recante il codice del processo amministrativo, il quale all'art. 14 stabilisce, per quanto rileva nel presente giudizio, che «Sono devolute funzionalmente alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, le controversie indicate dall'articolo 135 e dalla legge». A sua volta, l'art. 135 del codice del processo amministrativo enumera - al comma 1, lettere da *a*) a *q-quater*) - le controversie attribuite alla competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, tra le quali sono comprese in particolare quelle relative ai provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 143 del d.lgs. n. 267 del 2000.

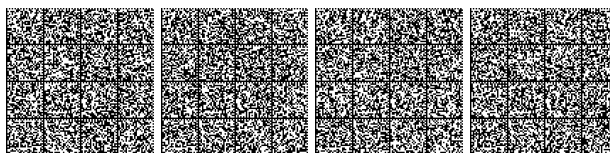
4.1.3.- La delega contenuta nell'art. 44 della legge n. 69 del 2009 si qualifica espressamente come delega per il riassetto di un settore normativo e abilita il legislatore delegato a intervenire nella disciplina del processo amministrativo, entro i limiti del riordino della normativa vigente. In quanto funzionale a tale ricomposizione sistematica, la delega conferita dall'art. 44 comprendeva espressamente - nell'ambito dei poteri conferiti al legislatore delegato - l'individuazione dell'ambito di cognizione degli organi di giustizia amministrativa di primo grado.

In particolare, la scelta processuale di concentrare presso un unico giudice controversie caratterizzate da specifici elementi qualificanti e quindi la devoluzione della cognizione in ordine ai provvedimenti previsti dall'art. 143 del d.lgs. n. 267 del 2000 alla competenza funzionale del TAR Lazio, si fondano sull'espressa attribuzione al legislatore delegato del potere di coordinamento e di armonizzazione della tutela giurisdizionale. L'intervento legislativo in esame risulta coerente con la finalità di «assicurare la snellezza, concentrazione ed effettività della tutela», espressamente prevista al comma 2 dell'art. 44 della legge delega.

4.2.- Ad avviso del giudice *a quo*, la devoluzione delle controversie in esame alla cognizione del TAR del Lazio, sede di Roma, in quanto derogatoria rispetto agli ordinari criteri di riparto della competenza - fondati sull'efficacia territoriale dell'atto e sulla sede dell'autorità emanante - determinerebbe altresì la violazione del principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., e del principio di distribuzione territoriale della giustizia amministrativa, di cui all'art. 125 Cost.

4.2.1.- Con riferimento all'art. 3 Cost., la giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che nella disciplina degli istituti processuali vige il principio della discrezionalità e insindacabilità delle scelte operate dal legislatore, con il limite della loro non manifesta irragionevolezza; tale principio generale è stato richiamato da questa Corte anche in riferimento alla giustizia amministrativa e ai criteri di distribuzione delle competenze tra gli organi giurisdizionali (*ex multis*, sentenze n. 10 del 2013, n. 304 del 2012, n. 237 del 2007, n. 341 del 2006 e n. 206 del 2004; ordinanza n. 141 del 2011).

4.2.2.- Con riferimento più specifico all'art. 125 Cost., questa Corte ha affermato la necessità di adottare un «criterio rigoroso» (sentenza n. 237 del 2007, punto 5.3.1. del Considerato in diritto), essendo di tutta evidenza che - laddove la previsione di ipotesi di competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma, non incontrasse alcun limite - il principio della individuazione del giudice amministrativo di primo grado sulla base del criterio territoriale, a livello regionale, sarebbe esposto al rischio di venire svuotato di concreto significato.



4.2.3.- Tale criterio rigoroso comporta quindi la necessità di «accertare che ogni deroga al suddetto principio sia disposta in vista di uno scopo legittimo, giustificato da un idoneo interesse pubblico (che non si esaurisca nella sola esigenza di assicurare l'uniformità della giurisprudenza sin dal primo grado, astrattamente configurabile rispetto ad ogni categoria di controversie); che la medesima deroga sia contraddistinta da una connessione razionale rispetto al fine perseguito; e che, infine, essa risulti necessaria rispetto allo scopo, in modo da non imporre un irragionevole stravolgimento degli ordinari criteri di riparto della competenza in materia di giustizia amministrativa» (sentenza n. 159 del 2014).

4.2.4.- La disposizione impugnata soddisfa tali criteri e supera il vaglio di legittimità costituzionale, in quanto la scelta legislativa di attribuire alla competenza funzionale del TAR Lazio le controversie relative ai provvedimenti di cui all'art. 143 del d.lgs. n. 267 del 2000 si fonda su una pluralità di ragioni.

Va evidenziata, in primo luogo, la natura di «misura governativa straordinaria di carattere sanzionatorio» che questa Corte ha attribuito al potere di scioglimento degli organi elettivi, in quanto funzionale all'esigenza di contrasto della criminalità organizzata mafiosa o similare (sentenza n. 103 del 1993). È la stessa straordinarietà della misura ad escludere l'omogeneità delle situazioni poste a raffronto - quella dei destinatari dei provvedimenti di cui all'art. 143 del d.lgs. n. 267 del 2000 e quella dei destinatari di altri provvedimenti aventi ambito di efficacia locale - e a giustificare, sul piano della ragionevolezza e della proporzionalità, la speciale disciplina processuale.

Inoltre, pur dovendosi escludere la qualificazione del provvedimento in esame come atto politico, le caratteristiche del relativo procedimento lo collocano certamente sul piano degli atti di alta amministrazione, adottati dagli organi esponenziali dei vertici dell'amministrazione dello Stato; tale peculiare connotazione emerge con evidenza dalle caratteristiche proprie della fase istruttoria, dalla natura apicale delle autorità amministrative coinvolte in tale fase, dalla forma del provvedimento (d.P.R., adottato su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri), nonché dalla sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

I provvedimenti in esame si qualificano quindi come «atti dell'amministrazione centrale dello Stato (in quanto emessi da organi che operano come longa manus del Governo) finalizzati a soddisfare interessi che trascendono quelli delle comunità locali» (sentenza n. 237 del 2007) ed attengono alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza.

4.2.5.- Alla luce di tali considerazioni e dei principi più volte enunciati da questa Corte in materia, non si ravvisa alcun difetto di ragionevolezza nella scelta di attribuire alla competenza funzionale del TAR Lazio le controversie relative ai provvedimenti di scioglimento degli organi elettivi dei Comuni e delle Province.

La deroga agli ordinari criteri di riparto della competenza risulta quindi coerente ed adeguata rispetto alla finalità di assicurare tutela a fronte di atti dell'amministrazione centrale dello Stato, oltre che a quella di assicurare l'uniformità della giurisprudenza sin dal primo grado di giudizio; il perseguimento di tali fini giustifica e legittima il regime processuale differenziato.

Ne consegue la non fondatezza delle censure prospettate dal TAR Campania, in relazione agli artt. 3 e 125 Cost.

4.3.- Con riferimento infine alla denunciata violazione del principio di cui all'art. 25 Cost., va osservato che la necessaria precostituzione del giudice, lungi dall'ancorarsi a un dato pre-normativo, quale la prossimità geografica del giudice alla vicenda da giudicare, va interpretato come volto ad assicurare l'individuazione del giudice competente in base a criteri predeterminati, in via generale, dalla legge. Il precetto costituzionale è quindi osservato laddove, come nel caso in esame, l'organo giudicante sia stato istituito dalla legge e la sua competenza sia definita sulla base di criteri generali predeterminati, nel rispetto della riserva di legge (*ex plurimis*, ordinanza n. 15 del 2014; sentenze n. 237 del 2013; n. 117 del 2012 e n. 30 del 2011).

4.4.- Il TAR Campania ha inoltre denunciato la lesione del diritto di difesa e del principio della ragionevole durata del processo di cui agli artt. 24 e 111 Cost., in relazione alle disposizioni degli artt. 13, comma 4, e 15, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2010, nella parte in cui inibiscono al giudice adito di pronunciarsi su istanze cautelari, nelle more della pronuncia del giudice competente sulla controversia.

La questione non è fondata.

L'eventuale accoglimento della questione prospettata dal Collegio rimettente porterebbe a consentire alla parte di adire un giudice incompetente, ossia individuato in violazione di qualsiasi criterio di riparto della competenza, e di ottenere da questi una pronuncia cautelare; è evidente che sarebbe proprio tale opzione processuale a determinare la lesione, tra gli altri, dei principi enunciati dagli artt. 24 e 111 Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lettera q), 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), nella parte riguardante le controversie relative ai provvedimenti emessi ai sensi dell'art. 142 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 25, 76 e 125 Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lettera q), del d.lgs. n. 104 del 2010, nella parte riguardante le controversie relative ai provvedimenti emessi ai sensi dell'art. 143 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 25, 76 e 125 Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 13, comma 4, e 15, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2010, sollevata, in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140182

N. 183

Ordinanza 11 - 23 giugno 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Ricorso per cassazione - Richiesta per la correzione dell'errore materiale o di fatto contenuto nei provvedimenti pronunciati dalla Corte di cassazione.

– Codice di procedura penale, art. 625-bis, commi 1 e 2.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici: 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, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 625-bis, commi 1 e 2, del codice di procedura penale, promosso dalla Corte di cassazione nel procedimento penale a carico di D.M.L., con ordinanza del 15 ottobre 2013, iscritta al n. 273 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti l'atto di costituzione di D.M.L., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 aprile 2014 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato Giovanni Esposito Fariello per D.M.L. e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ordinanza del 15 ottobre 2013 (r.o. n. 273 del 2013), la Corte di cassazione, terza sezione penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti: «CEDU»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, questione di legittimità costituzionale dell'art. 625-bis del codice di procedura penale, «nella parte in cui non consente alla persona indagata di attivare la procedura di correzione dell'errore materiale o di fatto commesso dalla Corte Suprema di Cassazione decidendo nel procedimento “de libertate”»;

che la Corte rimettente premette di essere investita di un ricorso per errore di fatto, ai sensi dell'art. 625-bis cod. proc. pen., proposto dal difensore dell'indagato;

che, come riferisce la Corte di cassazione, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Napoli aveva disposto con ordinanza «la sostituzione della misura cautelare della custodia domiciliare con quella della custodia in carcere» per il reato previsto dall'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza);

che l'indagato aveva impugnato tale provvedimento davanti al Tribunale ordinario di Napoli, sezione del riesame, il quale, con ordinanza dell'8 novembre 2012, aveva confermato la decisione censurata;

che la Corte di cassazione, quarta sezione penale, con sentenza n. 21325 del 12 febbraio 2013, decidendo su ricorso dell'indagato, aveva respinto l'impugnazione, sì che la misura della custodia in carcere aveva «avuto esecuzione»;

che il difensore dell'indagato aveva proposto ricorso straordinario per errore di fatto, a norma dell'art. 625-bis cod. proc. pen., deducendo di non aver potuto partecipare all'udienza in cassazione perché non aveva ricevuto il relativo avviso, notificato per errore, mediante fax, a un diverso destinatario;

che in precedenza l'indagato aveva proposto un altro ricorso ai sensi dell'art. 625-bis cod. proc. pen., «avente contenuto nella sostanza analogo» a quello che ha dato luogo al presente procedimento;

che tale ricorso era stato dichiarato inammissibile con l'ordinanza della Corte di cassazione, terza sezione penale, n. 20931 del 26 aprile 2013, perché non era stato proposto da una persona “condannata” contro una sentenza che definisce il processo, come è previsto dall'art. 625-bis, commi 1 e 2, cod. proc. pen., ma contro un'ordinanza cautelare;

che, successivamente, erano stati proposti un nuovo ricorso ex art. 625-bis cod. proc. pen. e inoltre un ricorso, ai sensi dell'art. 130 cod. proc. pen., per correzione di errore materiale;

che la Corte di cassazione ha riconosciuto che il vizio lamentato, consistente nell'omessa notificazione al difensore dell'avviso dell'udienza, con conseguente svolgimento del procedimento camerale in assenza del contraddittorio, era effettivamente esistente, dato che la notificazione al difensore di fiducia era stata «effettuata a numero di telefono» diverso da quello del suo studio, che l'udienza si era svolta senza la sua presenza e che il Collegio non aveva rilevato l'invalidità;

che sarebbe stato violato il diritto dell'indagato di essere rappresentato in giudizio e assistito tecnicamente, con conseguente vizio del procedimento, integrante una nullità di ordine generale, prevista dall'art. 178, lettera c), cod. proc. pen.;

che, secondo la stessa Corte di cassazione, l'ordinanza di inammissibilità n. 20931 del 2013, definendo la fase incidentale, aveva determinato la formazione di un “giudicato cautelare”, con possibile effetto preclusivo nei confronti della nuova impugnazione, avente analogo contenuto e fondata sulla medesima disposizione di legge;

che, tuttavia, la Corte di cassazione, dopo aver escluso di poter sanare il vizio che si era verificato con un provvedimento di correzione dell'errore materiale, ai sensi dell'art. 130 cod. proc. pen., ha ritenuto di poter superare l'effetto preclusivo della precedente decisione di inammissibilità con argomenti analoghi a quelli adottati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 113 del 2011;

che, tanto premesso, a giudizio della Corte rimettente, la disposizione dell'art. 625-bis cod. proc. pen. non potrebbe essere interpretata nel senso che anche la persona non “condannata” possa essere ammessa a richiedere la correzione dell'errore di fatto commesso dalla Corte di cassazione e quindi non sarebbe sostenibile un'interpretazione adeguatrice, costituzionalmente conforme, di tale disposizione;

che l'omessa previsione di rimedi processuali per ovviare all'errore di fatto commesso dalla Corte di cassazione nel procedimento de libertate determinerebbe la violazione dell'art. 111 Cost., per l'ineffettività delle garanzie apprestate dai commi secondo e settimo di tale articolo; sarebbero altresì violati l'art. 24, secondo comma, Cost., in consi-



derazione della non giustificata compressione del diritto «dell'indagato e del suo difensore di essere informati della celebrazione del giudizio di cassazione e di essere posti in condizione di parteciparvi utilmente», e inoltre l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai principi del giusto processo contenuti nell'art. 6, comma 3, della CEDU;

che, infine, sarebbe non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 625-bis cod. proc. pen. in riferimento all'art. 3 Cost., posto che la eventuale impossibilità di correggere l'errore in cui la Corte di cassazione sia incorsa condurrebbe alla ingiustificata differenza di trattamento «nel regime attinente la libertà tra persone che, trovandosi in situazione analoga, hanno sollecitato il controllo del giudice di legittimità e partecipato [a] giudizi svoltisi, in un caso, nel rispetto del contraddittorio e, nell'altro, senza che la persona e il suo difensore siano stati posti in condizione di partecipare all'udienza camerale»;

che nel giudizio di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che la questione sia dichiarata infondata;

che in primo luogo, secondo l'Avvocatura, dovrebbe escludersi l'incompatibilità della disciplina censurata con il principio del giusto processo, di cui all'art. 111, primo comma, Cost., e con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU;

che entrambe le norme evocate quali parametri di costituzionalità dovrebbero essere interpretate, infatti, come riferibili al merito del processo e non anche alla fase incidentale del giudizio di legittimità delle misure cautelari;

che neanche sarebbe prospettabile la violazione dell'art. 24, secondo comma, Cost., con riferimento all'ingiustificata compressione «del diritto dell'indagato e del suo difensore di essere informati del giudizio di cassazione e di essere posti in condizione di parteciparvi utilmente»;

che tale presunta limitazione del diritto di difesa non discenderebbe da una previsione legislativa «tale da non attribuire» il diritto alla notificazione o alla comunicazione dell'avviso dell'udienza;

che la scelta del legislatore di riservare il rimedio straordinario di cui all'art. 625-bis cod. proc. pen. ai soli casi di provvedimenti emessi nei confronti di un condannato non sarebbe censurabile sotto il profilo dell'art. 24, secondo comma, Cost., perché la posizione giuridica di una persona soggetta a una misura cautelare non avrebbe carattere di definitività, a differenza di quella di un condannato;

che infatti, anche nell'ipotesi in cui si sia formato un "giudicato cautelare", la posizione di tale parte sarebbe suscettibile di nuova valutazione giurisdizionale;

che priva di pregio sarebbe, inoltre, l'ulteriore censura, prospettata con riferimento all'art. 3 Cost., posto che la lamentata disparità di trattamento non costituirebbe la necessaria conseguenza della norma censurata, ma sarebbe meramente eventuale;

che l'indagato nel giudizio principale si è costituito e ha chiesto l'accoglimento della questione, osservando come «una pronuncia di incostituzionalità della norma denunciata - laddove non si prevede né consente all'indagato di attivare tal ricorso straordinario in sede di correzione di errore materiale o di fatto nel procedimento de libertate - sia unico rimedio praticabile»;

che, con memoria depositata il 18 marzo 2014, l'Avvocatura ha ulteriormente sviluppato gli argomenti già enunciati per sostenere l'infondatezza della questione.

Considerato che la Corte di cassazione, terza sezione penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti: «CEDU»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, questione di legittimità costituzionale dell'art. 625-bis del codice di procedura penale, «nella parte in cui non consente alla persona indagata di attivare la procedura di correzione dell'errore materiale o di fatto commesso dalla Corte Suprema di Cassazione decidendo nel procedimento "de libertate"»;

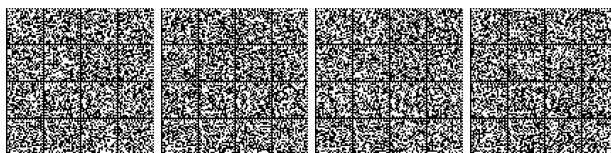
che la questione è manifestamente inammissibile;

che innanzi tutto l'ordinanza di remissione presenta carenze di descrizione dei fatti e dei motivi di ricorso sui quali si sarebbe formato il giudicato cautelare e non indica se il provvedimento cautelare che aveva formato oggetto del ricorso per cassazione sia tuttora attuale oppure, come è ben possibile, se sia stato, nelle more, sostituito o revocato;

che la sostituzione o la revoca del provvedimento avrebbero potuto far venire meno l'interesse al ricorso straordinario e quindi la rilevanza della questione;

che, in particolare, l'interesse a coltivare l'impugnazione nei confronti di una misura cautelare revocata permane solo se, ai fini della richiesta di riparazione dell'ingiusta detenzione, la parte intenda servirsi dell'eventuale pronuncia favorevole e ne faccia una specifica e motivata deduzione (Corte di cassazione, sezioni unite penali, 16 dicembre 2010, n. 7931; sesta sezione penale, 21 marzo 2013, n. 19217);

che inoltre un precedente analogo ricorso straordinario è stato dichiarato inammissibile dalla Corte di cassazione con ordinanza n. 20931 del 26 aprile 2013;



che, come riconosce lo stesso giudice rimettente, questa ordinanza «ha definito la fase incidentale, così che può parlarsi di formazione del “giudicato cautelare”; essa costituisce un precedente che può inibire la presentazione di una nuova impugnazione»;

che, secondo la giurisprudenza della stessa Corte di cassazione, deve ritenersi inammissibile il ricorso straordinario per errore materiale o di fatto riproposto per i medesimi motivi dopo una precedente decisione di inammissibilità (terza sezione penale, 3 marzo 2011, n. 23976);

che, secondo il giudice rimettente, la regola di preclusione basata sull'esistenza di una precedente pronuncia dovrebbe essere superata per ragioni analoghe a quelle considerate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 113 del 2011;

che il riferimento alla sentenza n. 113 del 2011 non è tuttavia pertinente, perché la questione di legittimità costituzionale di cui questa Corte ha riconosciuto l'ammissibilità era ben diversa dalla precedente «in rapporto a tutti e tre gli elementi che compongono la questione», mentre con il ricorso straordinario in esame è stata avanzata per la seconda volta la medesima richiesta, e non può ritenersi che l'oggetto di questa sia cambiato solo perché è stata prospettata una questione di legittimità costituzionale che avrebbe potuto e dovuto essere sollevata nel primo procedimento;

che la questione va dichiarata, pertanto, manifestamente inammissibile.

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 inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 625-bis del codice di procedura penale, nella parte in cui non consente alla persona indagata di attivare la procedura di correzione dell'errore materiale o di fatto commesso dalla Corte di cassazione decidendo nel procedimento de libertate, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, dalla Corte di cassazione, terza sezione penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

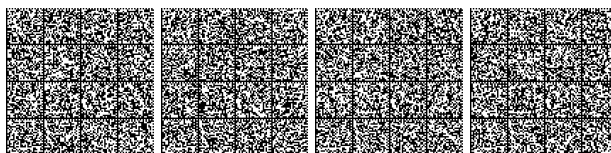
Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 35

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 maggio 2014
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Marche finalizzate alla difesa dei boschi dagli incendi - Abbruciamento (combustione controllata) di materiale vegetale derivante da colture o dalla distruzione di erbe infestanti, rovi e simili nonché di altro materiale agricolo e forestale naturale non pericoloso - Prevista possibilità di utilizzo in agricoltura, in quanto pratica ordinaria finalizzata alla prevenzione degli incendi e al controllo delle infestazioni - Ricorso del Governo - Denunciata esclusione *a priori* e in via generale dei suddetti residui dalla disciplina statale dei rifiuti (e segnatamente dal regime dei sottoprodotti) - Contrasto con la normativa nazionale e con la direttiva comunitaria di riferimento - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale.

- Legge della Regione Marche 18 marzo 2014, n. 3, art. 9, comma 1, aggiuntivo del comma 6-*bis* all'art. 19 della legge regionale 23 febbraio 2005, n. 6.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. *s*); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 184-*bis* e 185, comma 1, lett. *f*); direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008, art. 2, lett. *f*).

Ricorso n. 35 depositato il 29 maggio 2014 del Presidente del Consiglio dei ministri p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12 - fax 06-96514000 - PEC ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it

Contro la Regione Marche in persona del Presidente p.t. per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale *in parte qua*, della legge della Regione Marche 18 marzo 2014, n. 3 pubblicata nel B.U.R. n. 29 del 27 maggio 2014 recante "Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 2005, n. 6 - Legge forestale regionale" in relazione all'articolo 9.

La proposizione del presente ricorso è stata deliberata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 16 maggio 2014 e si depositano a tal fine estratto conforme del verbale e relazione del Ministro proponente.

La legge regionale n. 3/2014, consta di 18 articoli, e reca disposizioni di modifica alla legge regionale 6/2005 - legge forestale regionale.

L'articolo 9 della L.R. 3/2014 introduce dopo il comma 6 dell'articolo 19 della L.R. 6/2005, il comma 6-*bis* che presenta profili di illegittimità costituzionale.

La norma così dispone: "Fermo restando il rispetto delle distanze indicate ai commi 2 e 6, costituisce utilizzo in agricoltura l'abbruciamento del materiale di cui al medesimo comma 6, ovvero di altro materiale agricolo e forestale naturale non pericoloso, in quanto inteso come pratica ordinaria finalizzata alla prevenzione degli incendi o metodo di controllo agronomico di fitopatie, di fitofagi o di infestanti vegetali".

L'articolo 9, presenta profili di illegittimità costituzionale in riferimento all'art. 117 comma 1 e comma 2 lettera *s*) della Costituzione per i seguenti



MOTIVI

Violazione dell'art. 117, comma 1 e comma 2, lettera s), della Costituzione.

La disposizione censurata inserisce il comma 6-*bis* nell'articolo 19 della l.r. 6/2005, che stabilisce prescrizioni e divieti volti a difendere i boschi dagli incendi.

Le previsioni nel consentire l'utilizzo in agricoltura della combustione di materiale agricolo e forestale non pericoloso intesa come pratica ordinaria finalizzata alla prevenzione di incendi e infestazioni, appare censurabile con riferimento alla disciplina dei rifiuti che, come noto, afferisce alla materia di tutela dell'ambiente, ed è pertanto attribuita alla potestà legislativa esclusiva statale (*cf.* C. Cost., sentenza n. 249/2009).

L'articolo 185, comma 1, lettera *f*) del Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recependo la previsione di cui all'articolo 2, lettera *f*), della direttiva 2008/98/CE, infatti, esclude dal campo di applicazione della normativa sui rifiuti "... paglia, sfalci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati in agricoltura, nella selvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana".

Tale disposizione, recante una disciplina eccezionale rispetto alla disciplina quadro sui rifiuti, deve essere oggetto di un'interpretazione restrittiva, ai sensi dell'articolo 14 delle c.d. "preleggi", e pertanto deve ritenersi non applicabile ai casi di combustione dei suddetti materiali direttamente sui terreni agricoli.

I materiali vegetali oggetto della disposizione regionale censurata, quindi, per essere esclusi dal campo di applicazione della parte IV del D.lgs. 152/2006, dovranno essere riutilizzati in attività agricole o impiegati in impianti aziendali per produrre energia, calore e biogas, tramite processi o metodi che non danneggino l'ambiente né mettano in pericolo la salute umana, e soddisfare le condizioni previste dall'art. 184-*bis* del D.Lgs. 152/2006, pure attuativo della direttiva 2008/98/CE.

Ne consegue che i residui in esame rientreranno nella nozione di sottoprodotto, e, come tali, esclusi dall'applicazione della disciplina sui rifiuti, ogni qualvolta risultino in concreto, contemporaneamente e cumulativamente sussistenti tutti i requisiti e le condizioni elencate nell'art. 184-*bis* sopracitato, secondo una valutazione effettuata caso per caso e non operabile in astratto.

Conclusivamente, la disposizione censurata, operando una esclusione dei residui vegetali sottoposti ad abbruciamento dalla disciplina sui rifiuti a priori ed in via generale, contrasta con la disciplina nazionale di riferimento contenuta nel d.lgs. n. 152/2006 e con la identica disciplina della Direttiva 2008/98/CE, e quindi viola l'art. 117, comma 1 e comma 2, lettera *s*) della Costituzione.

P.Q.M.

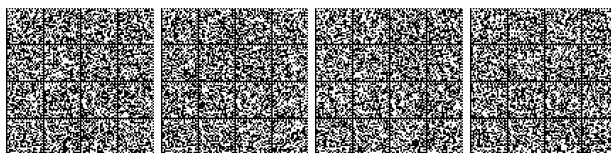
Si confida che codesta Corte vorrà dichiarare, l'illegittimità dell'art. 9 L.R. Marche 18 marzo 2014, n. 3.

Si allega:

- 1. estratto conforme del verbale della seduta del Consiglio dei ministri del 16 maggio 2014;*
- 2. relazione del Ministro proponente.*

Roma, 22 maggio 2014

L'Avvocato dello Stato: MARCO STIGLIANO MESSUTI



N. 102

Ordinanza del 30 gennaio 2014 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania sul ricorso proposto da Romeo Alberghi s.r.l. contro il Comune di Napoli ed altri

Paesaggio (Tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio - Deroga al regime di autorizzazione paesaggistica per tutte le zone A e B del territorio comunale, classificate tali negli strumenti urbanistici vigenti alla data del 6 settembre 1985 - Esclusione dall'ambito operativo della deroga delle aree urbane riconosciute e tutelate come patrimonio UNESCO - Mancata previsione - Violazione del principio di tutela del paesaggio.

- Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 142, comma 2.
- Costituzione, art. 9.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CAMPANIA

(SEZIONE QUARTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 7185 del 2009, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Romeo Alberghi S.r.l., in persona del legale rapp.te p.t., rappresentato e difeso dagli avv. Ileana Capurro, Raffaele Ferola, Renato Ferola, con domicilio eletto presso Raffaele Ferola in Napoli, p.zza della Repubblica, 2;

Contro

Comune di Napoli in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura Municipale, domiciliata in Napoli, piazza Municipio palazzo San Giacomo;

Soprintendenza Per i Beni Architettonici Paesaggistici Storici ed Etnoantropologici Per Napoli e Provincia, Ministero Infrastrutture e Trasporti, Ministero Per i Beni e Le Attività Culturali, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in Napoli, via Diaz, 11;

Per l'annullamento, quanto al ricorso principale:

della disposizione dirigenziale n. 399 del 16.9.2009 di demolizione relativamente al nono piano ed a parte dell'ottavo piano;

nei motivi aggiunti N.1 depositati il 29.1.2010, notificati il 28.1.2010:

della scheda istruttoria tecnica del 10.7.09 depositata dal Comune;

nei Motivi aggiunti N. 2 depositati il 9.11.2010 notificati il 26.10.10:

della nota dirig., 21.7.2010 contenente avviso ex art. 7 per autotutela delle DIA n. 23/04, n. 212/05, n. 393/2008, n. 341/2009, n. 367/2010:

delle note avvocatura 11.3.2010 e 17.3.2010;

nei motivi aggiunti N. 3 depositati il 9.11.2010 notificati il 28.10.2010:

degli stessi atti ed inoltre dell'art. 124 NTA;

nei motivi aggiunti N. 4 depositati il 23.11.2010 notificati il 13.11.2010:

della nota dirigenziale 28.2.2010 avente ad oggetto avvio dell'autotutela sul condono di cui alla DD 98/2005;

delle note 11.3.2010 e 17.3.2010;

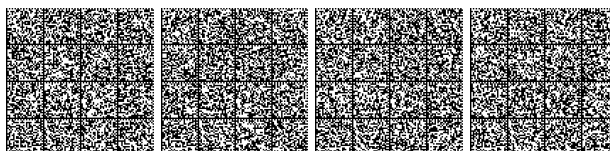
del PRG del 1972;

nei motivi aggiunti N. 5 depositati l'1.3.2011 notificati in data 18.2.2011:

della nota 21.2.2010 che comunica come (per le dia 2005 e 2010) si procede ex art. 33 co. 4 e 6-bis;

nei motivi aggiunti N. 6 depositati il 13.7.11 notificati l'11.7.11:

degli atti endoprocedimentali depositati da Comune e Soprintendenza nel ricorso RG 2793/11 proposto dal Comune;



nei motivi aggiunti n. 7:

delle disposizioni dirigenziali n. 4 del 19.10.2011 del dirigente II Municipalità e n. 419 in pari data servizio antiabusivismo aventi ad oggetto annullamento della DIA n. 212/2005 ed ordine di demolizione per parte degli abusi, ed irrogazione di sanzione pecuniaria per parte degli abusi;

degli atti presupposti, nota del 23.9.2011 Dipartimento pianifica. Urbanistica;

della nota dipartimento urbanistica 11.3.2010 e 17.3.2010 e nota 27.10.2010 della Soprintendenza;

dei verbali 12.3.2008 e 8.4.2008 di validazione del formato digitale dei perimetri delle aree vincolate ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004 e del conforme certificato di destinazione urbanistica;

dell'art. 124 delle NTA della variante generale al PRG;

della nota 21.7.2010 del dirigente II municipalità recante avviso di avvio del procedimento di riesame di una serie di denunce inizio attività, tra cui la DIA n. 212/2005;

della nota II municipalità 21.10.2010 prot. 2802;

della nota 7.9.2011 del dipartimento di pianificazione urbanistica e del 28.9.2011 della unità condono edilizio;

Nei motivi aggiunti N. 8 depositati il 20.2.2012 notificati il 13.2.2012:

Della nota 15.12.2011 e 23.4.2010, attinenti alla dia n. 367/2010 sospesa e poi respinta;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Napoli, della Soprintendenza Per i Beni Architettonici Paesaggistici Storici ed Etnoantropologici Per Napoli e Provincia, del Ministero Infrastrutture e Trasporti e del Ministero Per i Beni e le Attività Culturali;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 novembre 2013 il Cons. Anna Pappalardo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

La società ricorrente è proprietaria di un immobile sito in Napoli alla via C. Colombo n. 45, precedentemente adibito ad uffici, noto come edificio ex Flotta Lauro, ed attualmente denominato «Hotel Romeo».

All'esito di lavori di consolidamento strutturale dell'edificio suddetto, eseguiti giusta DIA n. 23/2004, è stata presentata al Comune di Napoli ulteriore DIA n. 212/2005 al fine di realizzare lavori tesi al mutamento di destinazione ad uso alberghiero dell'immobile, DIA che contemplava un intervento di ristrutturazione edilizia mediante parziale demolizione e ricostruzione, asseritamente senza aumento di volume; a tale denuncia erano allegate planimetrie contenenti lo stato di fatto e quello di progetto dell'edificio.

Le opere sono state ultimate in data 14.12.2007 giusta comunicazione di fine lavori depositata agli atti del Comune di Napoli.

In seguito le porzioni di immobile site all'ottavo piano (relativamente allo spazio esterno destinato a palestra) e del nono piano (sala ristorante) sono state sottoposte a sequestro penale, essendo contestata per le stesse la mancanza di permesso di costruire.

L'amministrazione comunale ne ha conseguentemente ingiunto la demolizione con l'atto gravato nel ricorso principale - disposizione dirigenziale n. 399 del 16.9.2009.

Assume parte ricorrente che il Comune di Napoli avrebbe supinamente recepito la contestazione del giudice penale, adottando il provvedimento di demolizione che ritiene verificata la realizzazione *in parte qua* di una nuova costruzione.

L'ordine di demolizione è stato sospeso da questo TAR con ordinanza cautelare n. 352/2010, nella quale si è rilevata la mancata considerazione di quanto assentito con DIA n. 212/2005, non annullata dal Comune.

A seguito anche di una perizia depositata dal consulente di ufficio del PM nel procedimento penale, il Comune di Napoli ha avviato un procedimento di riesame di tutte le denunce di inizio attività in base alle quali sono stati eseguiti lavori edili per l'Hotel Romeo; gli elementi indicati nell'avviso di avvio del riesame sono stati oggetto di controdeduzioni della società Romeo con nota del 5.8.2010.

Il Comune ha richiesto integrazioni documentali in data 25.9.2010;

Quindi ha:

dapprima concluso il riesame della DIA n. 23/2004 disponendo l'archiviazione del procedimento (in quanto in parte trattasi di lavori di adeguamento antisismico ed in parte le relative richieste sono state rinunciate e trasfuse nella successiva DIA 212/2005);



In seguito ha concluso il procedimento di riesame per due DIA n. 393/2008 e 341/2009 relative a lavori eseguiti nell'immobile di via Melisurgo, 15 (traversa del Leone), attinenti a porzioni dell'immobile site al piano terra e seminterrato, disponendo l'annullamento delle denunce stesse;

Avviato una richiesta di parere alla Soprintendenza ai fini dell'applicazione dell'art. 33 co. 4 DPR n. 380/01 per gli abusi contestati;

Infine concluso il procedimento di riesame della dia n. 212/2005 giusta le determinazioni del 19.10.2011 con le quali ha dichiarato l'inefficacia della DIA sia in ragione del mancato rispetto del vincolo paesaggistico (che avrebbe imposto l'acquisizione del parere della competente Soprintendenza), sia in ragione di un aumento volumetrico non consentito dalla normativa urbanistica vigente per la zona in esame; ed ha di seguito diffidato la società alla demolizione delle opere eseguite su parte del piano ottavo e sull'intero nono piano, applicando per i restanti abusi la sanzione pecuniaria.

Parte ricorrente insorge avverso l'ordine di demolizione, e successivamente con motivi aggiunti, avverso tutti gli atti in epigrafe, lamentando censure di violazione di legge ed eccesso di potere.

In particolare lamenta:

1 — violazione art. 7 legge n. 241/90, istruttoria frettolosa - si sarebbe ignorata la presentazione della denuncia di inizio attività e non si è dato modo di dimostrare la legittimità delle opere, in quanto configurabili come atti di ristrutturazione edilizia. Mancata spedizione dell'avviso di avvio del procedimento di riesame, necessario trattandosi di esperimento di potere di autotutela;

2 — violazione del DPR n. 380/01: premette la ricorrente che l'immobile è stato edificato giusta licenza edilizia del 1950 e constava di un seminterrato e undici piani fuori terra, di cui gli ultimi due arretrati rispetto al filo della facciata, in acciaio e vetro — inoltre per i piani interni dello stabile nel 1987 è stata presentata domanda di condono edilizio.

Con la dia del 13.6.2005 il Comune dapprima disponeva la sospensione dei termini chiedendo il completamento del condono; conseguita la concessione in sanatoria per il pregresso, la parte ha atteso i termini per il perfezionamento della DIA ed ha dato inizio e concluso i lavori, dopo che il Comune in alcuni sopralluoghi aveva accertato la conformità di quanto realizzato alla DIA.

Il progetto di DIA, si ribadisce, non modificava le altezze dell'edificio e prevedeva una ristrutturazione con spostamento di alcuni volumi in diverse allocazioni, senza modifiche a volume e sagoma: il concetto tecnico-giuridico invocato sarebbe la ristrutturazione leggera di cui all'art. 3 DPR n. 380 - a differenza della ristrutturazione pesante che richiede il permesso di costruire.

Peraltro con successive modifiche normative anche la ristrutturazione pesante di cui all'art. 20 DPR n. 380 è stata resa assentibile con DIA alternativa al permesso di costruire.

Conclusivamente l'istante invoca la legittimità del proprio operato, in quanto assistito da una denuncia di inizio attività, per la quale sono decorsi i termini senza obiezioni, i lavori sono stati ultimati, non vi sono abusi, i pretesi aumenti volumetrici sarebbero di entità minima rispetto al totale dell'edificio: non si configurerebbe né nuova costruzione, né difformità totale.

Al riguardo aggiunge che le leggi reg. n. 19/2001 e n. 16/2004 ricomprendono nell'ambito degli interventi assentibili con DIA sia la ristrutturazione cd. minore, sia quella pesante; ma la ristrutturazione cd. pesante si caratterizza per un sostanziale ampliamento dell'edificio, ovvero per la demolizione e ricostruzione - il tutto nella specie insussistente: a tal fine si richiama ad una perizia tecnica allegata al ricorso;

3 — eccesso di potere sotto vari profili: gli incrementi volumetrici della sala ristorante al nono piano risultano compensati dalle demolizioni eseguite aliunde, quindi vi è stata una traslazione a questo livello di altri volumi; egualmente per la copertura con tende amovibili dello spazio terrazzato adibito a palestra. In conseguenza, il piano nono sarebbe totalmente conforme - realizzando una compensazione con diversa distribuzione.

Per la palestra al piano ottavo precisa inoltre che si tratterebbe di sistemazione di spazi esterni per esigenze temporanee, interventi che ai sensi dell'art. 6 co. 1 lett. d) del reg. edilizio comunale ed art. 10 delle NTA non sono rilevanti in termini di superficie e volume. In ogni caso, si tratterebbe di lieve difformità con inapplicabilità del regime sanzionatorio della demolizione.

4 — violazione art. 37 e ss. DPR n. 380/01 — Le difformità rispetto alla dia vanno sanzionate con la sanzione pecuniaria e non con la demolizione.

Peraltro, anche a volere configurare la ristrutturazione come pesante, la sanzione demolitoria non sarebbe eseguibile, in quanto sono stati collocati al livello superiore al nono, sopra l'ultimo piano dell'albergo, tutti gli impianti tecnologici e volumi tecnici a servizio dell'intero albergo, sì che gli stessi perderebbero il loro appoggio in caso di



esecuzione dell'ordine di ripristino — per le stesse ragioni non si potrebbe acquisire l'area di sedime, come indicata nell'ordine di demolizione.

5 — eccesso di potere per difetto di istruttoria — la sottoposizione a sequestro penale rende evidente che manca ogni urgenza di provvedere in ordine alla demolizione.

Si è costituita in giudizio l'amministrazione comunale che ha ricostruito la vicenda in punto di fatto come segue:

Il 12 febbraio 2010, a seguito di accoglimento della sospensiva contro la demolizione, sulla scorta dell'esistenza della dia del 2005, l'avvocatura dell'ente invita il dirigente a contestare le difformità e ad emettere atto ricognitivo negativo della formazione della DIA ovvero ad annullare in autotutela il provvedimento tacito formatosi. Infatti le DIA non potevano perfezionarsi in assenza del prescritto parere della Soprintendenza, non essendo stata attivata la procedura finalizzata alla autorizzazione ambientale.

Tale motivo ostativo viene rilevato a marzo 2010 dal sistema di pianificazione urbanistica, che nella propria relazione precisa la inoperatività della deroga al regime vincolistico *ex lege* di cui all'art. 142, co. 2 d.lgs n. 42/2004, sorgendo l'edificio su aree che non erano classificate come zona A e B del PRG vigente al 1985.

Gli interventi eseguiti dalla società ricorrente risultano assistiti da una serie di denunce di inizio attività, di seguito elencate, per nessuna delle quali è stata esperita la procedura di autorizzazione paesaggistica, pur essendo l'area di intervento sottoposta a vincolo paesaggistico in quanto ricadente entro i 300 mt dalla linea di battigia:

dia n. 23/2004 per adeguamento antisismico, prevedente alcune demolizioni e ricostruzione (per le quali vi è stato il successivo provvedimento di archiviazione comunale);

dia n. 212/2005 per manutenzione straordinaria ed opere interne, di ristrutturazione per cambio ad uso alberghiero;

dia prot. 2225/2008 per piano interrato di via Melisurgo per la fusione dei locali al piano terra col piano interrato;

dia prot. 2553/2009 per ulteriori lavori nella zona interrata per mutamento di uso, ovvero area benessere;

dia n. 367 del 2010 per lavori al piano 8 — manutenzione straordinaria per adibirlo a sala ristorante, pratica sospesa con dichiarazione di improcedibilità.

L'immobile attualmente ricade in zona A secondo la variante al PRG approvata nel 2004, ma era al di fuori del perimetro del centro storico del PRG del 1972 ed a tale data si contesta che fosse zona A o B. Afferma il Comune la inidoneità dei titoli edilizi sopra elencati alla legittimazione delle opere eseguite, alla stregua delle seguenti considerazioni:

la DIA del 2004 non è assentibile, in quanto era stata presentata per immobile in relazione al quale pendeva ancora pratica di condono edilizio, all'epoca non ancora esitata; inoltre si era rilevato il contrasto con l'art. 3 reg. edilizio della struttura metallica di 180 mq sul terrazzo per impianti tecnici;

la Dia del 2005 non era assentibile, in quanto non si tratterebbe di ristrutturazione a parità di volume, ma di creazione di nuovi volumi con modifica della sagoma dell'edificio in contrasto con l'articolo 124 delle NTA del PRG - infatti il progettista ha considerato i cavedi e luoghi tecnici sicuri dei volumi tecnici, così sottraendoli al calcolo dei volumi e spostandoli al nono piano sul ristorante - non sarebbero volumi strettamente necessari a contenere gli impianti tecnologici - si contesta inoltre la legittimità della struttura verandata di 35 mq a servizio del bar posta al primo piano fuori terra-piano ammezzato - dotato di scala di collegamento con la pubblica via.

Si contesta altresì al nono piano, oltre la sala ristorante con volumetria traslata dai cavedi, una nuova volumetria di 100 mq in luogo di una tenda aggiustabile, mentre è in alluminio e vetri — e il solaio di copertura di tutto il livello sarebbe stato alzato di 90 cm come contestato in sede di sopralluogo;

le dia del 2008 e del 2009 sono improcedibili, in quanto da un lato il tunnel di collegamento sottostradale con via Melisurgo non è sorretto da alcun titolo edilizio, inoltre è stata abbassata di 80 cm la quota di calpestio del locale interrato con incremento di volume (raffronto con la dia del 2005); il cambio di uso a sala benessere realizza un mutamento di volume non consentito dall'art. 124 della variante generale al PRG e lo scavo è stato eseguito in zona archeologica senza informativa della Soprintendenza.

Tutte queste considerazioni, unitamente al fatto che si tratta di interventi esterni in zona vincolata senza autorizzazione paesaggistica, sono contestate nell'avviso di avvio di autotutela delle dia, contestando anche che si crea un collegamento tra le stesse tale da individuare un intervento di natura complessa, per il quale occorre permesso di costruire.

In seguito il Comune ha aperto un procedimento di riesame in autotutela delle DIA del 2004, 2005, 2008, 2009, 2010.



Avverso gli atti endoprocedimentali, nonché le successive determinazioni dell'amministrazione comunale, la ricorrente ha articolato i motivi aggiunti come nell'ordine esposti in premessa, e con i quali complessivamente si lamenta:

violazione DPR n. 616/77, legge n. 431/85, art. 1423 d.lgs. n. 142/2004, in relazione al DM n. 1444/68 ed al PRG della città di Napoli del 1972, eccesso di potere sotto vari profili: sussisterebbero i presupposti di fatto per applicare la deroga all'assoggettabilità dei lavori alla autorizzazione paesaggistica, giusta il disposto dell'art. 142, comma 2, d. lgs. n. 42/2004. Il PRG, secondo la zonizzazione della tavola di riferimento (che deve considerarsi la tavola 5 in quanto redatta ai sensi del DM n. 1444/68) classifica l'area su cui sorge l'immobile della società Romeo quale zona «B» disciplinata altresì dall'articolo 2 delle NTA. Di conseguenza, la inclusione dell'area in zona B alla data del 6.9.1985 rende operativa la deroga al vincolo paesistico *ex lege* di cui all'art. 142, co. 2, d. lgs. n. 42/2004 - ciò comporterebbe anche la piena efficacia del condono a suo tempo conseguito dalla dante causa dell'odierna ricorrente giusta disposizione dirigenziale n. 98/2005 la cui validità è stata messa in dubbio dall'amministrazione comunale.

Sarebbe illogico e contraddittorio sostenere — come vorrebbe la difesa comunale - che l'unica tavola valida di riferimento del PRG dovrebbe considerarsi la n. 3, richiamata dall'articolo 1 delle NTA, trattandosi di tavola recante suddivisione del territorio per destinazioni di uso. I pareri del servizio supporto giuridico richiamati nelle gravate determinazioni ipotizzano illogicamente che il Ministero avesse a suo tempo approvato solo la tavola 3 del PRG, per cui la tavola 5 non avrebbe mai assunto carattere di ufficialità; tanto sarebbe contraddetto dal DM di approvazione e dall'avviso di pubblicazione sul FAL, ove si fa riferimento all'intero volume della cartografia di piano. La tavola 3 sarebbe stata espressamente menzionata in quanto unica ad essere modificata.

Il Collegio, con ordinanza interlocutoria n. 3 in data 2 gennaio 2013 ha rilevato che le questioni controverse sulle quali si incentra la risoluzione della presente controversia sono sostanzialmente due:

la prima, riguardante l'esistenza o meno del vincolo paesaggistico sull'area in oggetto, o meglio — stante la vigenza del vincolo *ex lege* di cui alla cd. legge Galasso per essere l'immobile situato nella fascia dei 300 mt dalla battigia - l'esistenza dei presupposti per far luogo a deroga del vincolo stesso ai sensi dell'art. 142 co. 2 D. Lgs. n. 42/2004, in ragione della qualificazione dell'area negli strumenti urbanistici vigenti alla data del 6.9.1985;

la seconda, riguardante entità e natura delle difformità edilizie ritenute dal Comune, che ha ravvisato un aumento di volumetria e di altezza, non considerando secondo l'assunto di parte ricorrente né la preesistenza al nono piano della ex casa del portiere, rilevante sia per l'altezza che per la cubatura, né le demolizioni parziali di alcuni volumi ai piani inferiori, con compensazione volumetrica di quanto edificato al nono piano. In tale ambito, il Comune ha contestato altresì un ampliamento del nono piano mediante la realizzazione di una veranda in alluminio e vetri di 100 mq, ed un aumento di altezza di 40 cm per tutta la sala ristorante; nonché uno spostamento verso l'esterno delle originarie pareti in ferro e vetri.

Al riguardo sono stati disposti incumbenti istruttori diretti ad acquisizioni documentali, ed in seguito è stata effettuata una consulenza tecnica di ufficio, per la quale il CTU ha depositato relazione ed allegati in data 30 settembre 2013.

Osserva il Collegio che riveste carattere prioritario l'esame degli accertamenti di natura urbanistica compiuti dal Consulente di ufficio, al fine di verificare la vigenza del vincolo paesaggistico in ragione della classificazione urbanistica della zona alla data del 6 settembre 1985.

Si verte in proposito sulla difforme classificazione della medesima zona operata nella tavola 5 del PRG, ove la stessa è indicata quale zona B, e nella tavola 3 allegata al PRG, ove figura indicata come zona D2. Al riguardo la difesa dell'amministrazione comunale ha sostenuto che la tavola 5 non sarebbe efficace e probante, in quanto non approvata, sì che l'unica tavola di riferimento dell'intero PRG dovrebbe considerarsi la tavola 3.

Occorre affrontare preliminarmente la questione dell'individuazione delle prescrizioni di zona imposte dal piano regolatore generale del Comune di Napoli rispetto all'ambito territoriale in cui sono stati realizzati gli interventi edilizi in oggetto.

Il CTU in proposito ha rilevato quanto segue:

«In conseguenza delle ingenti distruzioni belliche causate dal conflitto della II^a guerra mondiale, si intese disciplinare l'opera di ricostruzione che appariva urgente ed indilazionabile, adottando appositi piani (di ricostruzione) per il recupero del patrimonio edilizio pubblico e privato degli abitati danneggiati.

Il Piano che ha interessato l'ambito della via Marittima, in cui ricade l'immobile poi trasformato in «Hotel Romeo», fu denominato «Piano di Ricostruzione dei quartieri Porto, Mercato ed adiacenze».

Esso era stato redatto dalla Commissione del Piano Regolatore di Napoli ed approvato con D.M.LL.PP. n. 2101 del 27.9.1946.



Seguirono diverse varianti. Quella che nel 1950 consentì la realizzazione dell'edificio destinato a sede degli uffici della Flotta Lauro venne approvata con D.M. n. 3181/3533/3041 del 23 settembre 1949, all'esito dei pareri favorevoli del Consiglio Superiore Lavori Pubblici resi con i voti del 1° agosto 1949, n. 2149 e 6 settembre 1949, n. 2647.

Lo strumento urbanistico generale vigente all'epoca era il Piano regolatore del 1935.....».

Prosegue il CTU osservando come in seguito alla adozione della legge urbanistica del 1942, il Comune di Napoli attivò il procedimento per la redazione del nuovo PRG.

Il Consiglio Superiore Lavori Pubblici rese parere favorevole sul Progetto di piano regolatore, adottato dal Consiglio comunale con Deliberazione n. 1 del 12 marzo 1970, nelle adunanze del 17/23 dicembre 1971 e del 21 gennaio 1972, proponendo modifiche, stralci, prescrizioni e raccomandazioni che, sentito il Comune, furono recepiti nel Decreto del Ministero per i lavori pubblici - Div. 23[^] quinquies - n. 1829 del 31 marzo 1972 di approvazione del piano. Con la Deliberazione della Giunta municipale n. 80 dell'8 marzo 1972, ratificata dal Consiglio comunale con la Deliberazione n. 1 del 10 marzo 1972, furono rese le controdeduzioni del Comune di Napoli, rimesse al Ministero con nota n. 5511 del 13 marzo 1972, unitamente agli atti del Progetto di piano (5) costituiti da:

- a) l'album a stampa contenente la cartografia;
- b) il volume a stampa delle norme di attuazione;
- c) il volume a stampa della relazione del progetto del nuovo piano regolatore.».

Il Progetto di piano regolatore esaminato dal Consiglio Superiore Lavori Pubblici fu restituito al Comune di Napoli (unitamente al D.M. 1829/72 di approvazione) che lo acquisì in data 7 giugno 1972 al n. 139582 del protocollo generale, come attestano le signature apposte sugli elaborati raccolti nell'atlante, accertate dal CTU.

Il consulente da quindi conto degli elementi raccolti al fine di affermare la vigenza di entrambe le tavole (la n. 3 e la n. 5) allegato al Piano regolatore:

«Il progetto del Prg era composto da tre tipi di elaborati (cartografia, norme di attuazione e relazione), così come accertato dal sottoscritto Ctu e come risulta dalla nota prot. 5511/1972 e dai seguenti passi tratti dalla Relazione:

«Il "progetto del piano regolatore generale" (come l'art. 9 della legge urbanistica definisce il documento elaborato dal Comune, che deve essere successivamente «presentato» al Ministero per i lavori pubblici) consta di tre tipi di elaborati:

A — la cartografia (raccolta in «atlante», preceduto da un indice o foliaro, da un frontespizio per ciascuna tavola e, dove necessario, dalla legenda o dalla tavola di unione dei «fogli»);

B — le norme di attuazione, raccolte in separato fascicolo e costituite da 25 articoli e 3 tabelle (28 riferite agli ambiti e 5 alle aree per concentrazioni di attrezzature a scala di settore urbano);

C — la relazione che comprende la presente introduzione, la relazione tecnica del Comitato per il piano regolatore e la relazione economico-finanziaria con la previsione di massima delle spese occorrenti per l'acquisizione delle aree e per le sistemazioni generali necessarie per l'attuazione del piano».

A sua volta, la cartografia raccolta nell'atlante consta dei seguenti elaborati grafici:

«Tavola 1 (in cinque fogli): Cartografia descrittiva della situazione esistente sulla base del rilievo aerofotogrammetrico del territorio comunale aggiornato al 28 luglio 1968 (scala 1:10.000).

Tavola 2 (in un foglio): Inquadramento dell'area comunale nel territorio circostante con la precisazione dei vincoli derivanti dagli strumenti urbanistici territoriali già operanti (scala 1:100.000).

Tavola 3 (in cinque fogli preceduti dalla legenda recante i colori indicativi delle zone e sottozone ed i simboli degli altri vincoli di piano): Tavola generale di piano in iscala al 10.000.

Tavola 4 (in ventisei fogli preceduti dal quadro di unione): Riproduzione in iscala al 4.000 delle soluzioni di piano.

Tavola 5 (in cinque fogli): Classificazione del territorio comunale in zone omogenee ai sensi e per gli effetti dell'art. 2 del decreto interministeriale 2 aprile 1968 (scala 1:10.000).

Tavola 6 (in cinque fogli): Ambiti, settori urbani ed aree destinate a concentrazioni di servizi ed attrezzature a scala di settore urbano (scala 1:10.000).

Tavola 7 (in cinque fogli): Rete cinematica (scala 1:10.000).».

Aggiunge il Consulente: «La riproduzione del disegno è a stampa, derivata da un solo prototipo, ad evitare il ripetersi delle incredibili vicende del piano del '39, inficiato dalle difformità esistenti fra i tre originali del 10.000 e fra il disegno al 10.000 e quello a scale diverse...



Si spiega anche perché la rappresentazione della situazione attuale sia stata effettuata non tanto in conformità della circolare Romita, quanto del decreto interministeriale 2 aprile 1968, che vuole la classificazione del territorio urbano in zone omogenee (tavola 5) anche se questa classificazione non tiene conto soltanto delle caratteristiche presenti sul territorio, ma considera anche la destinazione futura» [cfr. da pag. 107 a 109 relazione — all. 5]. La Relazione al progetto del Piano di Napoli, dunque, spiega che accanto alle zone ed aree di cui all'art. 7 L. 1150/42 (10) - in cui suddividere il territorio comunale per definirne la disciplina di dettaglio - venivano individuate le così dette "zone omogenee" di cui all'art. 17 L. 765/67 [alias art. 41-*quinquies* L. 1150/42].

Ed invero, l'art. 1 delle Norme di Attuazione fa espresso riferimento all'art. 7 L. 1150/42 e, segnatamente, alle zone e relative sottozone rappresentate nella Tav. 3, mediante differenti colorazioni e simbologie esplicative, attraverso cui si definisce la disciplina urbanistica e l'individuazione della destinazione d'uso delle aree del territorio comunale. Nei cinque fogli costituenti la Tav. 5, invece, redatta per ottemperare alle disposizioni di cui al D.I. n. 1444/1968, sono, indicate graficamente le «zone territoriali omogenee», introdotte dall'art. 17 L. 765/67 per consentire la verifica del rispetto dei limiti e dei rapporti inderogabili (standard) la cui determinazione era stata demandata ad apposito decreto interministeriale da emanarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore della citata legge [art. 17, ultimo comma, L. 765/67].

A dette «zone territoriali omogenee» ed alla Tav. 5 fa espresso riferimento l'Art. 2 (Zone Territoriali Omogenee) delle Norme di Attuazione. Tale articolo non è stato interessato da alcuna modifica in sede di approvazione.».

Ed ancora rileva il consulente la specifica ragion d'essere delle suddivisioni contenute nella tavola n. 5: «Un chiaro riferimento allo scopo, assolto dalla Tav. 5, di classificare la Città nelle così dette «zone omogenee» di cui al D.I. 2 aprile 1968 per ottemperare alla disposizione di cui all'art. 17 L. 765/67, si rinvia anche al 5° capoverso di pag. 334 della Relazione [cfr. all. 6 - tratto dal doc. 15] in cui si legge:

«In relazione a quanto prescritto nel nominato D.M., la città va suddivisa nelle così dette zone omogenee. Esse sono tali dal punto di vista secondo il quale per una determinata zona omogenea vigono determinate prescrizioni quantitative di attrezzature. Questa operazione è stata eseguita nel presente progetto per la città, ma essa fornisce soltanto indicazioni di valori medi su grosse aree. Difatti le zone omogenee, quali sono indicate nell'apposita tavola n. 5, hanno forte estensione».

Per le finalità, invece, della Tav. 3 (destinata ad indicare le zone di cui all'art. 7 L. 1150/42) torna utile il punto 5 di pag. 336 della Relazione [cfr. all. 7 — tratto dal doc. 15] in cui si legge:

«La zonizzazione adottata è riportata nella tavola 3 ed è specificata e regolata dalle norme di attuazione. Essa si articola secondo i seguenti criteri. Alla base di ogni particolare proposta sta la considerazione delle finalità che si vogliono conseguire.

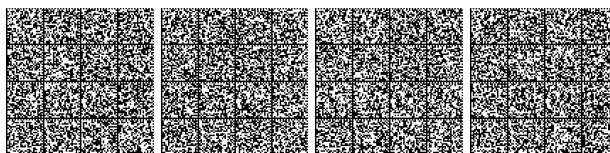
Tali finalità si traducono, per quanto si riferisce alla zonizzazione, nella necessità di indicare la destinazione d'uso, e di procedere, in relazione a questa ed in relazione alle esigenze di attrezzature documentate dallo studio degli ambiti, alla conservazione o alla ristrutturazione, con le possibili e spesso necessarie combinazioni di conservazione — ristrutturazione».

In aggiunta alle considerazioni esposte, il dato di fatto della rilevanza di tutti gli allegati ai fini della vigenza delle prescrizioni in essi contenute, sta nel rilievo che tutti gli elaborati (relazione, norme di attuazione, grafici) recano le tre timbrature del Consiglio Superiore del LL.PP.

Quanto alla sigillatura operata per la sola tavola 3, osserva il CTU come: «Tali modalità di confezionamento dei cinque elaborati della Tav. 3 e della Legenda, in cui sono rappresentate le zonizzazioni definite all'art. 7 L. 1150/42, suscitano l'idea nell'osservatore che si sia voluto scongiurare ogni tentativo di alterazione degli atti per evitare quanto in passato era accaduto alle tavole del piano del 1939, fatti ricordati nella Relazione del Prg del 1972... Tali rimedi dovevano riguardare gli elaborati grafici e la legenda della Tav. 3 che, in connessione con le Norme di Attuazione, fissavano la disciplina edilizia ed urbanistica di ciascuna delle zone e sottozone in cui era stato diviso il territorio, ai sensi dell'art. 7 L. 1150/42. Nessun problema, invece, presentavano sotto tale profilo gli elaborati della Tav. 5, atteso che la stessa era stata predisposta unicamente per classificare il territorio nelle "zone omogenee" di cui all'art. 17 L. 765/67 per la verifica quantitativa degli standard prescritti dal D.I. 2 aprile 1968 .».

Ed infine: «In relazione al 3° quesito si risponde, quindi, che il calcolo degli standard urbanistici richiamato nel parere n. 1903/72 del Consiglio Superiore LL.PP., per la zona cui appartiene l'area di sedime in questione, è proprio quello che si applica alla zona classificata come zona omogenea B) di cui all'art. 2 del D.I. 2 aprile 1968, n. 1444 .».

Orbene, la Tavola 5 è chiaramente riferita alle «zone territoriali omogenee» di cui all'art. 17 della legge n. 765/67.



Sulla scorta delle pregresse considerazioni, il Collegio può giungere alle seguenti conclusioni in punto di diritto:
il Comune, in sede di pianificazione generale del proprio territorio, utilizza due strumenti che hanno fini diversi:

la divisione in zone del territorio ai sensi dell'art. 7 della legge n. 1150/1942, destinata a delineare il progetto di sviluppo della città in senso dinamico;

la definizione, per zone territoriali omogenee, dei limiti e dei rapporti tra edificazione a scopo residenziale e produttivo e spazi pubblici, ai sensi dell'art. 41-*quinquies* della stessa legge e del D.M. n. 1444 del 1968, che acquista rilevanza ai soli fini della dotazione degli standard, «senza peraltro costituire vincolo alle valutazioni tecnico-discrezionali dell'Amministrazione» (Cons. Stato, Sez. IV, 25 maggio 1998, n. 869).

L'art. 2 del D.M. n. 1444-1968 prevede, in particolare, tre zone destinate ad insediamenti residenziali (zona A, B e C), una zona destinata a «nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilati» (zona D), una zona destinata ad usi agricoli (zona E), una zona destinata ad attrezzature ed impianti di interesse generale (zona F).

I parametri per la individuazione delle zone territoriali non sono tra loro omogenei: le zone di tipo A), B) e C) sono caratterizzate ed individuate, infatti, attraverso le qualità fisiche ed edilizie del territorio, indipendentemente dalle destinazioni d'uso del suolo in atto o previste dal piano in quella specifica porzione di terreno; mentre le zone di tipo D), E) ed F) sono caratterizzate dalle destinazioni d'uso previste dal piano, indipendentemente dalle caratteristiche fisiche dell'edificazione e del territorio.

La divisione in zone del territorio comunale può non coincidere con la individuazione delle zone territoriali omogenee previste dal D.M. n. 1444-1968, sicché ben può verificarsi (come nel caso in esame) che in una zona territoriale omogenea sia compresa più di una destinazione di P.R.G. e, nelle situazioni di incertezza e di ambiguità, la individuazione delle zone omogenee viene ad essere completamente determinata dalla successiva operazione di definizione delle quantità minime di aree per i servizi e di vincolo per l'edificazione, che si intendono perseguire e porre in atto.

Nella fattispecie in esame la zona interessata viene tipizzata nel P.R.G. come destinata a zona D2 ai sensi dell'art. 7 della legge urbanistica; e ai sensi dell'art. 2 delle norme tecniche di attuazione del PRG, ha la funzione specifica di zona B ai fini della individuazione degli standard urbanistici.

Essa ha una precisa localizzazione ed un'autonoma disciplina e, anche quanto al dimensionamento degli standard, è nettamente distinta dalle zone individuate come D, secondo quanto diffusamente accertato dal CTU in base a considerazioni che Collegio ritiene di condividere, in quanto fondate su logici criteri di giudizio ed assistite da ampie acquisizioni documentali e riscontri oggettivi.

Si da quindi logicamente e giuridicamente conto della coesistenza di due tavole, la 3 e la 5, redatte a fini diversi:

nella tavola 3 la zonizzazione classifica il suolo come D2 ed è effettuata ai sensi dell'art. 7 legge n. 1150/42 (*cf.* art. 1 delle NTA) nella tavola 5 la zonizzazione è resa ai sensi del DM n. 1444/68 (*cf.* art. 2 delle NTA).

Occorre ora effettuare il coordinamento di tali tavole con la previsione dell'art. 1, 2 comma, del D.L. 27.6.1985, n. 312 (c.d. Galasso), convertito con modificazioni nella legge 8.8.1985, n. 431, secondo la quale «Il vincolo paesaggistico di cui al precedente comma non si applica alle zone A), B) e — limitatamente alle parti ricomprese nei piani pluriennali di attuazione — alle altre zone, come delimitate negli strumenti urbanistici ai sensi del D.M. 2.4.1968, n. 1444 e, nei Comuni sprovvisti di tali strumenti, ai centri edificati perimetrati ai sensi dell'art. 18 della legge 22.10.1971, n. 865».

Tale disposizione normativa è stata di volta in volta riprodotta nelle successive versioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, sino all'odierna formulazione di cui all'art. 142 co. 2 d. lgs n. 42/2004.

La tavola rilevante a tal fine è quella di cui al n. 5, contenente la zonizzazione ai fini degli standard, come enuncia il tenore letterale della disposizione in esame, che ha inteso fare riferimento alla classificazione del territorio comunale ai sensi del D.M. 2.4.1968, n. 1444.

Ne deriva che, a tal fine, nel PRG del Comune di Napoli del 1972 — quello da prendere a riferimento ai sensi della invocata deroga - la zona in esame era classificata come zona B, e — nella vigenza della citata disposizione di legge - dovrebbe essere ritenuta sottratta alla disciplina della autorizzazione paesaggistica, ai sensi della norma derogatoria sopra citata. Pertanto — *in parte qua* — l'esercizio dell'autotutela sulla DIA del 2005 dovrebbe ritenersi illegittimo.

Tuttavia il Collegio ritiene di sollevare di ufficio la questione di legittimità costituzionale della norma derogatoria, per contrasto con l'art. 9 Costituzione.

Invero, l'applicazione della norma di cui all'art. 142 co. 2 d. lgs. n. 42/2004 e segnatamente della deroga ivi contenuta, della quale sussistono i presupposti fattuali, condurrebbe a conseguenze contrastanti con i principi costituzionali in materia di tutela del paesaggio.



Sulla rilevanza della questione ai fini del decidere, è sufficiente richiamare la invocata applicazione della deroga, sancita dalla disposizione di legge della cui costituzionalità il Collegio dubita *ex officio*. L'immobile in oggetto ricade nel perimetro delle aree vincolate *ex lege* ai sensi del cd. decreto Galasso, trovandosi nella fascia di 300 mt dalla battigia, e quindi dovrebbe essere soggetto al regime di autorizzazione paesaggistica per gli interventi che comportano modifiche dell'aspetto esteriore dei luoghi.

Per lo stesso dovrebbe tuttavia essere applicata la normativa derogatoria, trovandosi in zona che alla data del 6.9.1985 era classificata come zona B del vigente strumento urbanistico.

In effetti il legislatore, con la norma citata, dopo avere indicato le zone vincolate, confermando la previgente previsione di analogo tenore contenuta nella legge n. 485 del 1981, e nel D. lgs. n. 490/99, al secondo comma ha contemplato alcune eccezioni, escludendo l'operatività del vincolo legale per tutte le aree che alla data del 6-9-1985 (di entrata in vigore della «legge Galasso», pubblicata nella *G.U.* del 22-8-1985) si trovassero in determinate condizioni. La deroga si riferisce a tre ipotesi:

« 2. La disposizione di cui al comma 1, lettere *a), b), c), d), e), g), h), l), m)*, non si applica alle aree che alla data del 6 settembre 1985:

a) erano delimitate negli strumenti urbanistici, ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee A e B;

b) erano delimitate negli strumenti urbanistici ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee diverse dalle zone A e B, limitatamente alle parti di esse ricomprese in piani pluriennali di attuazione, a condizione che le relative previsioni siano state concretamente realizzate;

c) nei comuni sprovvisti di tali strumenti, ricadevano nei centri edificati perimetrati ai sensi dell'articolo 18 della legge 22 ottobre 1971, a 865.»

(art. 142 co. 2 nel testo come modificato dal d. lgs. n. 63/2008.).

Al riguardo va ricordato brevemente che la legge n. 765/1967, introducendo l'art. 41-*bis* della legge urbanistica n. 1150/1942, aveva stabilito che tutti i comuni, nella formazione di nuovi strumenti urbanistici o nella revisione di quelli esistenti, dovessero osservare limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi» (cd. standards urbanistici). Tali limiti e rapporti sarebbero stati definiti per zone territoriali omogenee, con un decreto del Ministro per i lavori pubblici, poi effettivamente emanato nel 1968, con il n. 1444. Il decreto in parola, all'art. 2, delinea sotto un profilo funzionale sei tipologie di zone omogenee, ognuna individuata con una lettera (da A a F) e caratterizzata da una distinta destinazione urbanistica e potenzialità edificatoria. Ciò consentiva e consente ai comuni di dare piena applicazione a quanto previsto dall'art. 7 della legge urbanistica all'epoca vigente, che prescriveva che il piano regolatore generale suddividesse in zone l'intero territorio comunale, ognuna con la propria connotazione tipologica e funzionale, individuando, tra le altre, quelle contraddistinte da particolari caratteristiche storiche, paesistiche ed ambientali, per le quali avrebbe dovuto anche individuare i relativi vincoli.

Tanto precisato, va ricordato che le zone A) vengono definite dal D.M. del 1968 come «le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi»; le zone B) sono invece quelle porzioni di territorio «totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A): si considerano parzialmente edificate le zone in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5% (un ottavo) della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore ad 1,5 mc/mq».

In questo ambito, pertanto, l'art. 142 intende escludere in assoluto l'operatività della tutela legale per tutte quelle zone già completamente o fortemente edificate ed urbanizzate (zone B), rispetto alle quali le eventuali valenze paesaggistiche risultano sostanzialmente già cristallizzate nonché per quelle zone in relazione alle quali gli strumenti urbanistici avessero già autonomamente proceduto ad una ricognizione degli elementi di rilievo storico, paesistico ed ambientale ed alla individuazione del relativo regime vincolistico (zone A).

In sintesi, la *ratio* della norma è quella di escludere dal regime di tutela il cd. territorio urbano edificato, in quanto sostanzialmente già compromesso dal punto di vista paesaggistico e inespressivo di valori di tal genere.

Nella fattispecie all'esame di questo TAR, tuttavia, si è in presenza di un centro edificato del Comune di Napoli di eccezionale pregio paesaggistico e storico, secondo quanto può desumersi quale fatto notorio dalla determinazione di inclusione dello stesso nei siti tutelati dall'UNESCO.

È invero fatto notorio che il centro storico di Napoli è stato iscritto nella lista del Patrimonio Mondiale UNESCO nel 1995, con la seguente motivazione: Napoli è una delle città più antiche d'Europa, il cui tessuto urbano contemporaneo preserva gli elementi della sua lunga e importante storia.



Sulla base del secondo e quarto criterio stabilito dalla Convenzione degli accordi di Parigi del 1972, si è ritenuto che Napoli merita il riconoscimento di Patrimonio dell'Umanità per esser stata fin dall'antichità il polo culturale più importante della Magna Grecia, condizione di dominio politico che la città ha mantenuto anche nel Medioevo, ed ancora nel XVI e XVII secolo, periodo culmine delle arti e dell'architettura, in cui Napoli ha esercitato influenza europea in questo settore.

Al riguardo si riportano i citati criteri: Criterio II (1994): «aver esercitato un'influenza considerevole in un dato periodo o in un'area culturale determinata, sullo sviluppo dell'architettura, delle arti monumentali, della pianificazione urbana o della creazione di paesaggi». Criterio IV (1994): «...offrire esempio eminente di un tipo di costruzione o di complesso architettonico o di paesaggio che illustri un periodo significativo della storia umana».

La Convenzione UNESCO per la tutela del patrimonio mondiale culturale e naturale, adottata nel 1972 dalla Conferenza Generale degli Stati Membri dell'UNESCO è stata recepita nel nostro ordinamento con Legge nazionale di ratifica n. 184 del 6.4.1977.

Scopo della Convenzione è il riconoscimento condiviso che i beni culturali e naturali di valenza eccezionale, ovunque siano localizzati, costituiscono un patrimonio universale dell'intera comunità internazionale. Ne consegue che gli Stati firmatari la Convenzione dovranno concorrere «all'identificazione, protezione, conservazione e valorizzazione» di questo patrimonio, nonché a cooperare e prestare assistenza agli Stati che si impegnano a preservarlo.

Si è dunque giunti, nell'evoluzione della Convenzione UNESCO, ad un accreditamento esplicito e consapevole del paesaggio come bene da preservare e meritevole di tutela, tutela che si rivolge a beni di «valore universale eccezionale». Secondo quanto definito negli atti della convenzione: «Il valore universale eccezionale significa un'importanza culturale e/o naturale talmente eccezionale che trascende le frontiere nazionali e che presenta gli stessi caratteri inestimabili sia per le generazioni attuali che per quelle future dell'intera umanità. Per questo motivo la protezione permanente di questo patrimonio riveste la più elevata importanza per l'intera comunità internazionale».

In proposito gli stati aderenti hanno assunto specifici impegni, dettagliati negli artt. 4 e 5 del Trattato.: «Art. 4 - Ciascuno Stato partecipa della presente Convenzione riconosce che l'obbligo di garantire l'identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale di cui agli articoli 1 e 2, situato sul suo territorio, gli incombe in prima persona. Esso si sforza di agire a tal fine sia direttamente con il massimo delle sue risorse disponibili, sia, all'occorrenza, per mezzo dell'assistenza e della cooperazione internazionale di cui potrà beneficiare, segnatamente a livello finanziario, artistico, scientifico e tecnico.». «Art. 5 - Per garantire una protezione e una conservazione le più efficaci possibili e una valorizzazione la più attiva possibile del patrimonio culturale e naturale situato sul loro territorio, gli Stati partecipi della presente Convenzione, nelle condizioni appropriate ad ogni paese, si sforzano quanto possibile:

a. di adottare una politica generale intesa ad assegnare una funzione al patrimonio culturale e naturale nella vita collettiva e a integrare la protezione di questo patrimonio nei programmi di pianificazione generale;

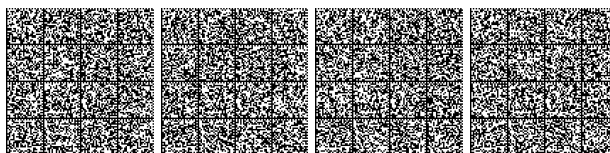
b. di istituire sul loro territorio, in quanto non ne esistano ancora, uno o più servizi di protezione, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, dotati di personale appropriato, provvisto dei mezzi necessari per adempiere i compiti che gli incombono;...

d. di prendere i provvedimenti giuridici, scientifici, tecnici, amministrativi e finanziari adeguati per l'identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e rianimazione di questo patrimonio...».

L'immobile oggetto del presente giudizio sorge su area ricompresa, in base alla cartografia allegata al riconoscimento UNESCO, in area di tutela; invero, lo stesso si trova all'interno della zona cuscinetto detta «buffer zone area» delimitata in funzione del valore di Patrimonio dell'Umanità, e della sua tutela, «secondo la perimetrazione cartografica rilevabile dal sito internet comunale (zona perimetrata in giallo).

L'immagine del centro storico UNESCO percepita come unica, fruibile soprattutto vantaggiosa per gli arrivi via mare, dalla quale prospettiva è riconoscibile la straordinaria valenza paesistica, non ha tuttavia comportato sinora la imposizione di uno speciale regime vincolistico, non risultando portati a compimento i procedimenti presso il Ministero dei Beni culturali di riconoscimento dell'interesse paesaggistico del centro storico - Unesco, previsto dal Codice per i beni culturali e il paesaggio.

In mancanza dell'emanazione del decreto ministeriale, previsto dal citato Codice, che attesti l'impareggiabile valore paesaggistico del centro storico di Napoli, «l'operatività della deroga al regime vincolistico generale di cui al decreto Galasso conduce alla conseguenza paradossale di consentire, nel perimetro dei 300 mt dalla battigia, ove insistono significative testimonianze della storia di Napoli e del suo paesaggio identitario, trasformazioni del territorio senza alcuna valutazione di compatibilità paesaggistica.



Tale evenienza contrasta con l'articolo 9 della Costituzione, che ha fatto assurgere il paesaggio a valore primario della Repubblica: esso colloca il valore del patrimonio paesaggistico — come dice la giurisprudenza costituzionale — tra i valori «primari» e «assoluti»: non disponibili, non esposti alla mutevolezza degli indirizzi politici e comunque da preferire nelle scelte amministrative (*cf.* C. Cost. 7.11.2007, n. 367).

In questo senso si valorizza la dimensione tecnica del vaglio di compatibilità, cioè della gestione del vincolo, per assicurare la prevalenza del valore «primario e assoluto» del paesaggio, affermando che il parere obbligatorio e vincolante del soprintendente va a rimodulare l'«estrema difesa del vincolo».

Osserva il Collegio che lo schema operativo della «tutela» è implicitamente recepito dal principio fondamentale della Costituzione, che consente un obiettivo giudizio tecnico sul nuovo intervento rispetto al valore riconosciuto della preesistenza. Questo schema è perciò costituzionalmente necessario e può ricevere deroga solo in ipotesi tassativamente previste e che siano ragionevolmente espressive di fattispecie in cui si evidenzia la mancanza di valori paesaggistici da tutelare.

Ciò che rileva, e che è essenziale all'effettività dell'art. 9, è che dalla dichiarazione derivi l'obbligo di una motivata valutazione tecnica di compatibilità del nuovo intervento progettato con i valori preesistenti, finalizzata ad evitare che sopravvengano alterazioni inaccettabili del valore paesaggistico protetto. La sequenzialità di queste due fasi identifica il nucleo essenziale della funzione costituzionale di tutela del paesaggio e ne garantisce l'effettività, insieme alla regola essenziale di tecnicità e di concretezza, per cui il giudizio di compatibilità paesaggistica deve essere tecnico e proprio del caso concreto.

In riferimento al «vincolo», legale o amministrativo, e in sua «gestione», sono adottati i provvedimenti autorizzatori, ablatori e ripristinatori, che concretano la manifestazione della funzione che si esprime nel giudizio di «compatibilità» rispetto ai caratteri preesistenti e qualificati.

Questo effetto di valutazione in sede di procedimento di autorizzazione costituisce il contenuto essenziale del vincolo, cui può aggiungersi, in combinato con le «prescrizioni d'uso» da piano paesaggistico o la «specifica disciplina» per il singolo vincolo, un effetto sostanziale di valutazione immediata ed *ex ante* (nella fattispecie non operante, trattandosi di vincolo generalizzato *ex lege*).

Consegue da quanto esposto che, quale che sia lo strumento da cui la tutela muove — vincolo amministrativo puntuale, vincolo legale per categorie, vincolo da piano paesaggistico —, la valutazione di compatibilità delle innovazioni che vi presiede è legata a questo carattere di primarietà del paesaggio e non può essere esclusa in via generalizzata, con riferimento alla sola tecnica di zonizzazione del territorio da parte dell'amministrazione comunale, per di più trattandosi di una tecnica di zonizzazione fotografata e cristallizzata alla data del 6 settembre 1985, epoca in cui gli strumenti urbanistici di molti comuni non avevano ancora preso coscienza del valore identitario del bene paesaggio.

Inoltre va rilevato che siffatta deroga lascia ancor più indifese le zone di territorio comunale che all'epoca di riferimento erano classificate come zone B, poiché per i centri storici (che coincidono con le zone A) viene normalmente predisposta specifica normativa di tutela, volta alla forte limitazione delle trasformazioni assenti del territorio.

La giurisprudenza costituzionale (*cf.* Corte cost. n. 66/2012 e sentenza n. 164 del 2009) sottolinea come le disposizioni in materia di vincoli rivestano la qualificazione di «norma di grande riforma economico-sociale». Tali disposizioni sono ritenute centrali, in quanto «... proprio laddove hanno reintrodotto la tipologia dei beni paesaggistici e ne hanno operato la relativa ricognizione, si è inteso dare “attuazione al disposto del (citato) articolo 9 della Costituzione, poiché la prima disciplina che esige il principio fondamentale della tutela del paesaggio è quella che concerne la conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali» (sentenza n. 367 del 2007).».

Il Collegio, conclusivamente, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata, solleva di ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 142 co. 2 d. lgs. n. 42/2004 in riferimento all'art. 9 della Costituzione, laddove, nel prevedere la deroga al regime di autorizzazione paesaggistica per tutte le zone A e B del territorio comunale, tali classificate negli strumenti urbanistici vigenti alla data del 6.9.1985, non esclude da tale ambito operativo di deroga le aree urbane riconosciute e tutelate come patrimonio UNESCO.

Visto l'art. 23 della l. cost. n. 87/1953;

Riservata ogni altra decisione in rito, in merito e sulle spese all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, alla quale va rimessa la soluzione dell'incidente di costituzionalità.

Ordina la sospensione del procedimento per pregiudizialità costituzionale, con immediata trasmissione — a cura della Segreteria — del fascicolo d'ufficio e dei fascicoli delle parti alla Corte costituzionale; dispone la notificazione del presente provvedimento — sempre a cura della Segreteria — alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alle parti in causa, nonché la comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.



P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Quarta),

Visto l'art. 9 della Costituzione, nonché l'art. 23 della l. 11.3.1953, n. 87, riservata ogni ulteriore decisione in rito, in merito e sulle spese;

Ritenuta la rilevanza della questione e la non manifesta infondatezza, solleva ex officio la questione d'illegittimità costituzionale dell'art. 142 co. 2 d.lgs. n. 42/2004, in riferimento all'art. 9 della Costituzione, laddove, nel prevedere la deroga al regime di autorizzazione paesaggistica per tutte le zone A e B del territorio comunale, tali classificate negli strumenti urbanistici vigenti alla data del 6.9.1985, non esclude da tale ambito operativo di deroga le aree urbane riconosciute e tutelate come patrimonio UNESCO.

Ordina la sospensione del procedimento per pregiudizialità costituzionale, con immediata trasmissione — a cura della Segreteria — del fascicolo d'ufficio e dei fascicoli delle parti alla Corte costituzionale;

Ordina la notificazione del presente provvedimento — sempre a cura della Segreteria — alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alle parti in causa, nonché la comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Napoli nelle camere di consiglio dei giorni 13 novembre - 18 dicembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Scafuri, Presidente;

Anna Pappalardo, Consigliere Estensore;

Fabrizio D'Alessandri: Primo Referendario.

Il Presidente: ANGELO SCAFURI

L'estensore: ANNA PAPPALARDO

14C00144

N. 103

Ordinanza del 30 gennaio 2014 dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania sul ricorso proposto da Ferone Nunzio ed altri contro Ministero dell'interno - Dipartimento vigili del fuoco del soccorso pubblico e della difesa civile.

Militari - Personale delle Forze armate - Trattamento economico - Indennità di immersione - Riconoscimento nella stessa misura prevista per il personale delle FF.AA. anche ai sommozzatori dei vigili del fuoco - Mancata previsione - Incidenza sul principio di uguaglianza per l'ingiustificato diverso trattamento di situazioni omogenee - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

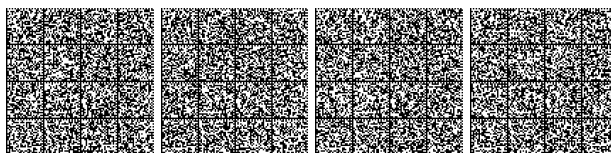
– Legge 23 marzo 1983, n. 78, art. 9.

– Costituzione, artt. 3, 36 e 97.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CAMPANIA

(SEZIONE QUARTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 367 del 2012, proposto da: Nunzio Ferone, Michele Scarpato, Salvatore Colella, Orlando Di Muro, Giuseppe Petrone, Massimo Iodice, Massimiliano Senarcia, Francesco Paolo Morvillo, Giovanni Iacomino, Paolo Esposito, Cito Accennato, Ettore Monfrecola, Vincenzo Iardelli, Onofrio Polverino, Bernardo Polverino, Pasquale Cicatiello, Paolo Ruoppo, Ivan Canallo, Claudio Lizza, Marco Spallaccio, Fabrizio Grillo, Gianluca Tomeo, Enrico Di Vernieri, rappresentati e difesi dagli avv. Angelo Vittorio Antonio Giunta, Angelo Coppola, con domicilio in Napoli, Segreteria Tar Campania;



Contro Ministero dell'Interno-Dipartimento Vigili del Fuoco-Soccorso Pubblico - Difesa Civile, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in Napoli, via Diaz, 11;

Per l'annullamento della nota del Ministero dell'interno n. 22803/2011 avente ad oggetto diniego della piena corresponsione dell'indennità di immersione, di cui alla legge 573/1967.

Di ogni altro atto preordinato, connesso e consequenziale tra cui la circolare n. 36 del 2 dicembre 1996 della Direzione generale protezione civile e la nota INPDAP Direzione centrale previdenza Ufficio I pensioni del 5 aprile 2011 n. 1516.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno - Dipartimento Vigili del Fuoco-Soccorso Pubblico - Difesa Civile;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 novembre 2013 il Cons. Anna Pappalardo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

I ricorrenti in epigrafe espongono di essere tutti appartenenti al nucleo sommozzatori dei Vigili del Fuoco, operativi nella Direzione regionale per la Campania, in possesso del brevetto di sommozzatore, e richiedono la corresponsione della indennità di immersione di cui all'art. 1 legge 537/1967, nella stessa misura di analoghe organizzazioni civili e militari subacquee.

Si è costituito in giudizio il Ministero intimato, sostenendo la infondatezza della domanda nel merito.

Con ordinanza istruttoria n. 3625 in data 15 maggio 2013 sono stati richiesti chiarimenti all'amministrazione resistente. L'ordinanza è rimasta ineseguita

Alla pubblica udienza del 27 novembre 2013 il ricorso è stato ritenuto in decisione

In via preliminare, giova ribadire la giurisdizione esclusiva, in subiecta materia, del Giudice Amministrativo in forza della c.d. «ripubblicizzazione», a partire dal 1 gennaio 2006, del rapporto di impiego del personale appartenente al Corpo nazionale dei vigili del fuoco (v. T.A.R. Lazio Roma, sez. I, 3 maggio 2006, n. 3095); ed invero, il Corpo dei vigili del fuoco è stato posto, con legge 30 settembre 2004 n. 252, attesa la peculiarità delle funzioni attribuite, nel compatto pubblicistico, essendosi aggiunto all'art. 3 d.lgs. n. 165 del 2001, il comma 1-bis, in forza del quale «in deroga all'art. 2 commi 2 e 3, il rapporto di impiego del personale, anche di livello dirigenziale, del corpo dei vigili del fuoco, esclusi il personale volontario previsto dal regolamento di cui al d.P.R. in data 2 novembre 2000 e il personale di leva, è disciplinato in regime di diritto pubblico secondo autonome disposizioni ordinamentali», con la conseguenza che le relative controversie, in base al combinato disposto degli artt. 3 e 63 del citato d.lgs. n. 165 del 2001, risultano certamente devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo (Consiglio Stato, sez. VI, 14 marzo 2006, n. 1349);

Si tratta nella sostanza di una domanda di accertamento della spettanza dei benefici in questione, che prescinde dalle regole proprie di una azione impugnatoria, e non rimane soggetta ad alcun termine decadenziale, sicché è fondata l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla difesa erariale.

Con sentenza parziale è stata decisa la questione relativa ad altra indennità contestualmente richiesta (cd. indennità di navigazione), disponendo contestualmente lo stralcio della domanda relativa alla corresponsione della indennità di immersione nella stessa misura erogata al personale delle Forze Armate.

Il Collegio ritiene di sollevare, con riferimento a tale domanda, di ufficio, questione di legittimità costituzionale nei sensi che seguono.

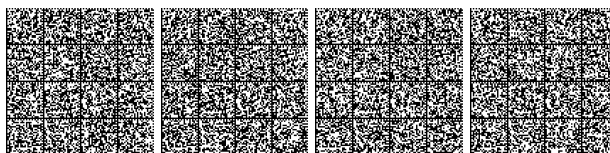
Quanto alla indennità di immersione, occorre precisare la sua evoluzione normativa.

Viene in rilievo la richiesta dagli operatori vigili del fuoco in servizio presso i nuclei sommozzatori di avere riconosciuta l'erogazione della medesima indennità corrisposta al resto dei Corpi dello Stato dotati di natanti ed attrezzature per tutela, ricerca e soccorso in ambienti acquatici, in particolare della Polizia di Stato e del Corpo forestale dello Stato.

Va premesso che l'art. 1 della legge 9 luglio 1967 n. 573 prevede l'estensione delle indennità di immersione delle Forze armate al personale sommozzatore dei vigili del fuoco.

Tuttavia la stessa viene corrisposta secondo l'assunto attono in misura nettamente inferiore a quanto percepito dai nuclei corrispondenti delle Forze Armate e della Polizia.

In proposito la difesa dell'amministrazione non nega tale circostanza, ma rileva che solo previo intervento legislativo, che preveda la necessaria copertura finanziaria, la contrattazione integrativa può incrementare la misura della indennità di immersione percepita dagli operatori subacquei (così come già avvenuto in parte per effetto della autorizzazione di spesa specifica prevista dalla legge 23 dicembre 2003 n. 350).



Va premesso che, con l'intento di pervenire all'allineamento dell'ordinamento dei vigili del fuoco con quello del personale degli altri Corpi di polizia, il d.lgs. 217/2005 ha previsto una strutturazione dei ruoli, delle qualifiche e dei meccanismi retributivi analoga a quella delle Forze dell'ordine, tale da permettere l'adeguamento economico, da conseguire successivamente attraverso i procedimenti della contrattazione collettiva.

Le disposizioni recate dal capo VI (artt. 34-38) istituiscono, in applicazione del criterio direttivo di cui all'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge di delega, il comparto autonomo di negoziazione "vigili del fuoco e soccorso pubblico" e disciplinano il procedimento negoziale per la definizione degli aspetti economici e di determinati aspetti giuridici del rapporto d'impiego del personale non direttivo e non dirigenziale.

Le disposizioni del capo VI del d.lgs. n. 217 presentano numerose analogie con quelle contenute nel d.lgs. 195/1995, che disciplina i procedimenti negoziali del personale non dirigente delle Forze di polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato, Corpo della polizia penitenziaria e Corpo forestale dello Stato), delle Forze di polizia ad ordinamento militare (Arma dei carabinieri e Corpo della guardia di finanza) e delle Forze armate.

Le materie oggetto del procedimento negoziale (dettagliatamente indicate dall'art. 36) sono, tra le altre: il trattamento economico fondamentale e accessorio.

Non vi è dubbio che si sia operata una sorta di delegificazione della disciplina del rapporto di impiego del personale in questione, prescrivendo - a tale fine - l'emanazione di decreti del Presidente della Repubblica a seguito di accordi sindacali. In particolare, ha riconosciuto "oggetto di contrattazione" tutte le materie nel cui ambito figura anche "il trattamento economico fondamentale ed accessorio",

I ricorrenti invocano l'estensione a loro favore delle disposizioni di cui all'art. 9 della legge n. 78/1983.

La richiesta dei ricorrenti di ottenere in via interpretativa il riconoscimento di siffatta indennità non può essere accolta, in quanto deve essere il Legislatore ad intervenire ed a porre le regole di condotta per la P.A. con norme *ad hoc* inserite nell'ordinamento di settore.

Ritiene tuttavia il Collegio di sollevare di ufficio questione di legittimità costituzionale della normativa vigente, e segnatamente dell'art. 9 della legge n. 78/1983 per violazione degli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione nella parte in cui non prevedono il diritto dei sommozzatori dei VV.FF. di percepire, nella stessa misura delle altre categorie delle forze armate e dei corpi anche civili dello Stato, l'indennità di immersione.

Il Collegio prende le mosse dalla riforma dell'ordinamento del Corpo Nazionale dei VV.FF. operata dal Legislatore al preciso, dichiarato scopo di allineare l'ordinamento dei VV.FF. a quello del personale di altri Corpi dello Stato.

Per questi ultimi, il D.P.R. n. 78/1983, con disciplina innovativa del previgente regime, ha previsto e disciplinato le indennità di impiego operativo, che costituiscono un trattamento economico accessorio connesso al rischio, ai disagi ed alle responsabilità connessi alle diverse situazioni di impiego derivanti dal servizio» (art. 2).

Tali situazioni sono dettagliate in una molteplicità di previsioni normative (artt. 3 - 16), con riguardo alle specializzazioni ed alle attività dei militari, ferma restando l'attribuzione di un'indennità di impiego operativo di base, consistente in una maggiorazione mensile spettante a tutti i militari a seconda del grado e dell'anzianità di servizio (art. 2). Tutte le altre indennità — supplementari e le altre ordinarie — sono rapportate, in percentuale, agli importi della predetta indennità di base.

Le indennità operative, infatti, si distinguono in ordinarie (o fondamentali) e supplementari; tra queste ultime è ricompresa quella cd. di immersione di cui all'art. 9 per il personale subacqueo.

Art. 9: Agli ufficiali e ai sottufficiali della Marina, dell'Esercito e dell'Aeronautica in possesso di brevetto militare di incursore o operatore subacqueo e in servizio presso reparti incursori e subacquei nonché presso centri e nuclei aerosoccorritori, spetta un'indennità supplementare mensile nella misura del 180 per cento della indennità di impiego operativo stabilita in relazione al grado e all'anzianità di servizio militare dall'annessa tabella I, escluse le maggiorazioni indicate alle note *a*) e *b*) della predetta tabella. La stessa indennità supplementare spetta anche agli ufficiali e ai sottufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica in servizio presso i predetti reparti, centri e nuclei, ma non in possesso del brevetto di incursore o di subacqueo o di aerosoccorritore, limitatamente ai giorni di effettiva partecipazione ad operazioni ed esercitazioni.

L'indennità di immersione prevista per il personale sommozzatore è stata progressivamente aumentata per le Forze dell'ordine attraverso i D.P.R. di disciplina del trattamento economico, tra cui il D.P.R. n. 52/2009. L'aumento contrattuale previsto per il personale dei vigili del fuoco non ha seguito analoghi incrementi, sino ad arrivare alla sperequazione della quale si dolgono gli odierni ricorrenti.

Nella sostanza l'amministrazione non contesta il dato di fatto della sperequazione esistente, evidenziando che per l'applicazione della disposizione normativa del 1967 si è avviata una prima fase di perequazione per effetto delle risorse assegnate dalle leggi finanziarie del 2003 e del 2004. «Tale indennità non ha ancora raggiunto una completa



equiparazione economica rispetto all'indennità percepita dal personale sommozzatore di analoghe professionalità di altre organizzazioni dello Stato (circa il 50% in meno).».

In particolare, con l'approvazione della Finanziaria 2003 (Legge 27.12.2002 n. 289), ai sensi dell'art. 33 comma 6 sono state assegnate per il personale del Comparto NVVF che espleta servizio nautico risorse pari ad euro 1.070.000. Con tale finanziamento è stato riconosciuto il ruolo e la funzione del personale in possesso di brevetto nautico (Padrone di Barca, Motorista Navale e Comandante d'Altura) del Corpo nazionale dei VV.F. insieme con quello di sommozzatore e da elicotterista che già percepivano un beneficio forfettario chiamato impropriamente indennità d'immersione e indennità di volo.

Il percorso finalizzato al progressivo allineamento retributivo alle Forze di Polizia ad ordinamento civile è stato iniziato, proseguito con la Finanziaria 2004 (Legge 24.12.2003 n. 350 art. 3 comma 156 che ha incrementato le risorse), ma non completato.

Con l'art. 23 comma 1 del CCNL 2002-2005 è stato normato l'aspetto legato all'istituzione ed erogazione di un'indennità per il personale che, in possesso dei relativi brevetti, svolge le mansioni di Padrone di Barca, Motorista Navale e Comandante d'Altura in servizio nei distaccamenti portuali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. I criteri, le modalità di corresponsione e la misura di tale indennità sono stati definiti successivamente in contrattazione integrativa.

Infatti, l'accordo del 22 novembre 2004, sottoscritto dalle OO.SS. rappresentative e dal Dipartimento dei VV.F., ha definito le modalità e i criteri per l'attribuzione delle indennità al personale del settore aeronavigante, al personale specialista sommozzatore e nautico. Per quest'ultimo si prevede la corresponsione di un'indennità individuale mensile lorda pari ad euro 116,55.

Dunque, in base alla normativa vigente, esistendo un principio generico di equiparazione delle indennità, poi pretermesso dalla legge n. 78/1983, in quanto non ha previsto come destinatario dei benefici il personale dei vigili del fuoco, e per quest'ultimo la normativa contrattuale non ha provveduto alla effettiva equiparazione delle indennità, la domanda di parte non potrebbe trovare ingresso.

Sulla rilevanza della questione.

La pretesa azionata deve essere esaminata necessariamente in riferimento alla disposizione censurata che — così come formulata e stante l'impossibilità di attribuirle un significato diverso e più ampio non consentirebbe ai ricorrenti di ottenere la richiesta equiparazione dell'indennità di immersione.

Il testo dell'art. 9 legge 78/1983 nella sua formulazione attuale non contiene, con riguardo ai soggetti legittimati ad ottenere l'indennità in identica misura, previsioni rilevanti in relazione alla posizione dei sommozzatori dei vigili del fuoco. Alla luce di tale quadro normativo, il ricorso dovrebbe essere rigettato, conseguendone la rilevanza della prospettata questione di costituzionalità.

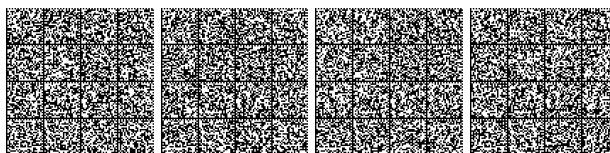
Quanto alla non manifesta infondatezza, il Tribunale osserva quanto segue.

Non si tratta di ottenere in via di sindacato del GA l'annullamento di norme contrattuali, ma di rilevare una violazione di norme primarie che disciplinano la specifica materia, ovvero palesi illogicità; - nel caso in esame, la disciplina pattizia ha stravolto i principi contenuti nella legge del 1967, in quanto la successiva disposizione normativa di cui alla legge n. 78 del 23 marzo 1983, non ha previsto espressamente il personale dei vigili del fuoco tra i beneficiari della propria previsione. Non giova opporre che la mera pubblicizzazione del rapporto di lavoro, con pedissequo allineamento ordinamentale alle altre categorie, non comporta in automatico l'estensione dei medesimi trattamenti retributivi.

Se è vero che tra il personale dei VV.FF. e quello delle altre Forze armate esiste, e continua a permanere, una diversità funzionale e strutturale che si coglie nel testo stesso della riforma laddove il Legislatore ha precisato che il rapporto di lavoro, ora di nuovo in regime di diritto pubblico, resta comunque disciplinato secondo autonome disposizioni ordinamentali, è anche vero che ai fini del presente giudizio tale diversità non viene in rilievo, in quanto non attiene al *proprium* della richiesta avanzata.

A giudizio del Collegio le differenze ontologiche esistenti tra le menzionate categorie non valgono a differenziare nello specifico la posizione del personale sommozzatore dei vigili del fuoco, che svolge compiti di soccorso in condizioni di calamità pubbliche e di incidenti rilevanti, pienamente equiparabili a quelli svolti dalle Forze dell'ordine in possesso del brevetto di sommozzatore.

Pertanto né l'estraneità del personale del Corpo nazionale dei VV.FF. rispetto alla categoria delle forze armate e di polizia; né il mantenimento, anche dopo la ripubblicizzazione del rapporto di lavoro, di un apposito compatto di negoziazione che conserva una propria autonomia rispetto al compatto sicurezza, valgono a giustificare quel *vulnus* all'art. 3 della Costituzione insito nel deteriorato trattamento che i sommozzatori ricevono per effetto della mancata equiparazione al personale delle forze dell'ordine in *subiecta materia*. Quanto all'evocato art. 36 Cost., il Collegio



ravvisa, nella fattispecie, un vulnus al principio di corrispondenza della retribuzione alla qualità e quantità del lavoro prestato trattandosi di forme indennitarie, accessorie, ma volte a compensare un particolare rischio e disagio e quindi incorporate nel concetto di retribuzione adeguata alla "qualità" del lavoro svolto. Invero, nonostante le attività prestate dai vigili del fuoco presentino un'identità funzionale per quanto riguarda le finalità di pubblica sicurezza, e di pubblico soccorso, vi è una palese ed ingiustificabile disparità di trattamento retributivo a fronte di mansioni e responsabilità in particolare per quanto qui interessa, per i sommozzatori V.V.F.: le indennità di immersione della componente del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco sono determinate in maniera completamente diversa rispetto agli altri Corpi dello Stato.

La lettura del d.lgs. 2005 secondo il criterio teleologico, per cui il legislatore ha voluto evitare discriminazioni all'interno del comparto sicurezza, anche alla luce dell'art. 45, comma 2, del d.lgs. 165/2001 (che espressamente prevede che le amministrazioni pubbliche garantiscono ai propri dipendenti parità di trattamento contrattuale e comunque trattamenti non inferiori rispetto a quelli previsti dai contratti collettivi), costituisce un parametro di riferimento per la questione di costituzionalità, anche sotto il profilo della violazione dell'art. 97 Costituzione, inerente al principio del buon andamento della P.A.

Non sarebbe sufficiente obiettare in contrario che la contrattazione collettiva ben può introdurre innovazioni rispetto alla disciplina legislativa vigente in precedenza, per poi divenire oggetto di appositi decreti del Presidente della Repubblica (*cf.* - a livello di principi - Cass. Civ., Sez. Un., 7 luglio 2010, n. 16038; Cass. Civ., Sez. Lav., 4 agosto 2008, n. 21062).

Ritiene il Collegio che tale rilievo sarebbe inopponibile, qualora la denunciata disposizione normativa prevedesse l'equiparazione, quoad indennitate, del personale sommozzatore dei vigili del fuoco a quelle delle Forze Armate.

Invero, anche nel rapporto di lavoro privato, sulla scorta delle indicazioni fornite dalla sentenza Corte Cost. n. 103 del 1989, è da ritenere che il potere dell'imprenditore di determinare, a parità di mansioni, diversi livelli o categorie di inquadramento non ha carattere di pura discrezionalità e tantomeno di arbitrio, ma deve trovare fondamento in una causa coerente con i principi fondamentali dell'ordinamento. Del resto, il divieto di atti discriminatori nell'impiego del lavoratore, nell'organizzazione del lavoro e nella gestione del rapporto, anche con specifico riguardo all'assegnazione delle mansioni, è sancito legislativamente negli artt. 15 e 16 dello Statuto dei lavoratori, ed, al giudice è rimesso il controllo dell'inquadramento dei lavoratori nelle categorie e nei livelli retributivi in base alle mansioni svolte. Inoltre anche nei rapporti privati il diniego originario del principio di parità di trattamento nei rapporti privati, ha subito attenuazioni, essendosi ritenuto in varie pronunzie di legittimità che le eventuali disparità sono legittime solo se ragionevoli e conformi a buona fede.

Nel rapporto di pubblico impiego poi va considerata la finalizzazione dell'attività della p.a. al soddisfacimento delle esigenze di imparzialità e buon andamento, predeterminate dalla legge sulla base dei principi costituzionali, ancorché questi non impediscano di distinguere fra la regolazione pubblicistica dell'organizzazione e quella privatistica del rapporto, riservata al contratto collettivo. Dall'art. 97 Cost. deriva pertanto il divieto implicito, anche in sede collettiva, di irragionevoli discriminazioni tali da compromettere il buon funzionamento dell'amministrazione mortificando senza valide ragioni un determinato gruppo di lavoratori. La peculiarità del contratto collettivo del pubblico impiego va ravvisata infatti proprio nel suo essere funzionale all'interesse pubblico sancito dall'art. 97 Cost.

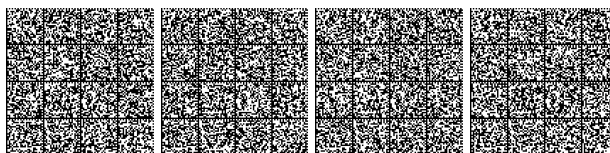
Del resto il principio di parità di trattamento nel rapporto di lavoro pubblico, espresso dal d.lgs. n. 165 del 2001, va inteso non solo come obbligo per il datore pubblico di conformarsi alle previsioni della contrattazione collettiva ma come obbligo imposto alle stesse parti sociali cui è demandato il compito di definire mediante il contratto il trattamento economico fondamentale ed accessorio. Il suddetto principio comporta che nel caso di trattamenti differenziati l'elemento di discriminazione deve risultare in concreto idoneo a giustificare una disciplina diversa. Ne deriva, per quanto attiene alla corresponsione di indennità strettamente connesse all'essenza della prestazione resa, che a parità di mansioni svolte deve corrispondere la stessa indennità, a meno che vi sia una ragione idonea a giustificare la differenza.

Nel caso, di specie si è in presenza di una discriminazione non sorretta da alcun motivo plausibile.

Infatti, non sussiste alcuna proporzionalità dell'indennità in relazione al rischio e al disagio dell'attività. Si deve in contrario riconoscere, a parità di funzione e attività svolta - anche al personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco le medesime indennità riconosciute al personale del Comparto sicurezza e difesa, per il personale sommozzatore.

Ciò premesso il Collegio ritiene che sussiste la rilevanza della questione di costituzionalità in quanto coinvolge i presupposti normativi su cui si reggono gli atti impugnati, dal momento che il petitum sostanziale consiste nell'equiparazione della misura della indennità di immersione a quella percepita dal personale delle Forze dell'ordine in possesso di identico brevetto ed adibito a medesime Mansioni operative.

Detta censura ha carattere preliminare ed assorbente rispetto alle altre; infatti



Va pertanto sollevata questione di costituzionalità dell'art. 9 legge 1983 n. 78, in riferimento agli artt. 3,36 e 97 Costituzione, laddove riserva il riconoscimento della indennità di immersione e la sua effettiva determinazione esclusivamente al personale delle Forze armate e non anche a quello in possesso di analogo brevetto e svolgente identiche mansioni di soccorso e salvataggio, dei vigili del Fuoco.

Visto l'art. 23 della legge cost. n. 87/1953;

Riservata ogni altra decisione all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, alla quale va rimessa la soluzione dell'incidente di costituzionalità.

Ordina la sospensione del procedimento per pregiudizialità costituzionale, con immediata trasmissione - a cura della Segreteria - del fascicolo d'ufficio e dei fascicoli delle parti alla Corte Costituzionale; dispone la notificazione del presente provvedimento - sempre a cura della Segreteria — alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alle parti in causa, nonché la comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Quarta).

Visto l'art. 9 della Costituzione, nonché l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, riservata ogni ulteriore decisione in rito, in merito e sulle spese; Ritenuta la rilevanza della questione e la non manifesta infondatezza, solleva ex ufficio la questione d'illegittimità costituzionale dell'art. 9 legge 1983 n. 78, in riferimento agli artt. 3, 36 e 97 Costituzione, laddove riserva il riconoscimento della indennità di immersione e la sua effettiva determinazione esclusivamente al personale delle Forze armate e non anche a quello in possesso di analogo brevetto e svolgente identiche mansioni di soccorso e salvataggio, dei vigili del Fuoco.

Ordina la sospensione del procedimento per pregiudizialità costituzionale, con immediata trasmissione - a cura della Segreteria - del fascicolo d'ufficio e dei fascicoli delle parti alla Corte costituzionale;

Ordina la notificazione del presente provvedimento - sempre a cura della Segreteria - alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alle parti in causa, nonché la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Napoli nella Camera di consiglio del giorno 27 novembre 2013 con l'intervento dei magistrati Angelo Scafuri, Presidente, Anna Pappalardo, Consigliere, estensore, Fabrizio D'Alessandri, Primo Referendario.

Il Presidente: ANGELO SCAFURI

L'estensore: ANNA PAPPALARDO

14C00145

N. 104

Ordinanza del 17 febbraio 2014 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Soc. Sky Italia Srl contro Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ed altri

Radiotelevisione e servizi radioelettrici - Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici - Previsione che la trasmissione di spot pubblicitari televisivi da parte di emittenti a pagamento, anche analogiche, non possa eccedere per l'anno 2010 il 16 per cento, per l'anno 2011 il 14 per cento e, a decorrere dall'anno 2012, il 12 per cento di una determinata e distinta ora d'orologio e che un'eventuale eccedenza, comunque non superiore al 2 per cento nel corso dell'ora, deve essere recuperata nell'ora antecedente o successiva - Ingiustificato diverso trattamento delle emittenti a pagamento rispetto alle emittenti in chiaro - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, art. 38, comma 5, come sostituito dall'art. 12 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 76, in relazione agli artt. 2, comma 1, lett. e), e 26 della legge 7 luglio 2009, n. 88.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEZIONE SECONDA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale n. 9422 del 2011, proposto da: Soc. Sky Italia S.r.l., rappresentata e difesa dagli avv. Luisa Torchia e Roberto Mastroianni, con domicilio eletto presso Studio Legale Torchia Avv. Luisa e Altri Stp in Roma, via Sannio, 65;

Contro Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, rappresentata e difesa per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Nei confronti di Maria Iaccarino; Soc. Reti Televisive Italiane S.p.a., rappresentata e difesa dagli avv. Stefano Previti e Giuseppe Rossi, con domicilio eletto presso l'avv. Stefano Previti in Roma, via Cicerone, 60;

e con l'intervento di ad opponendum: Ministero dello sviluppo economico, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Per l'annullamento:

della delibera n. 233/11/CSP dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (di seguito «Agcom o Autorità»), recante «Ordinanza - ingiunzione alla Società SKY S.r.l. (emittente satellitare pagamento Sky Sport 1) per la violazione dell'art. 38, comma 5, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177», pubblicata sul sito web dell'Autorità in data 26 settembre 2011 e notificata a Sky Italia s.r.l. in pari data;

di ogni altro atto connesso, presupposto e/o consequenziale, quand'anche sconosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Autorità Per Le Garanzie Nelle Comunicazioni e di Soc. Reti Televisive Italiane Spa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 dicembre 2013 dott. Salvatore Mezzacapo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

La presente controversia trae origine dal procedimento avviato dall'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni, al fine di accertare la violazione da parte di Sky dell'art. 38, comma 5, del d.lgs. n. 177/2005, in relazione al superamento dei limiti di affollamento pubblicitario avvenuto in data 5 marzo 2011, nella fascia oraria 21 - 22.

In particolare, Sky Sport 1, nelle suddette date e fascia oraria, ha trasmesso 24 spot pubblicitari, per una durata di 10 minuti e 4 secondi, pari ad una percentuale oraria del 16,78% (ridotta al 16,44% mediante la detrazione dei c.d. frames neri).

La norma summenzionata, come modificata dal d.lgs. 10 marzo 2010, n. 44 prevede infatti che la trasmissione di spot pubblicitari televisivi da parte di emittenti a pagamento (come la ricorrente), non può eccedere «per l'anno 2010 il 16%, per l'anno 2011 il 14%, e, a decorrere dall'anno 2012, il 12% di una determinata e distinta ora d'orologio; una eventuale eccedenza, comunque non superiore al 2% nel corso dell'ora, deve essere recuperata nell'ora antecedente o successiva».

Il procedimento, nonostante le argomentazioni difensive spese da Sky, si è concluso con la sanzione oggetto della presente impugnativa. Essa, evidenzia la ricorrente, costituisce applicazione di una norma inserita nel Capo V del Testo Unico dei Servizi di Media audiovisivi e radiofonici, dall'art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 44/2010, con la quale, per la prima volta, sono stati introdotti tetti orari di affollamento pubblicitario più restrittivi di quelli ai quali Sono soggette le emittenti televisive in chiaro.

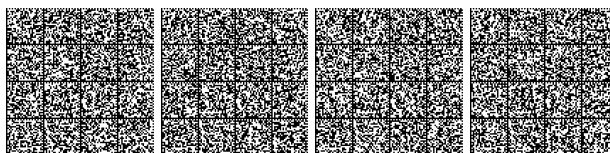
La novella legislativa introdotta con il decreto c.d. «Romani», non troverebbe però base alcuna né nella legge nazionale di delega, né, tantomeno, nelle norme comunitarie di riferimento.

Infatti il decreto in questione è stato adottato in attuazione delle delega contenuta nell'art. 26 della legge comunitaria 2008 (legge 7 luglio 2009, n. 88), la quale, a sua volta, è stata conferita al fine di dare attuazione alla direttiva comunitaria 2007/65/CE sui servizi di media audiovisivi.

Tali fonti, però, non dispongono alcunché circa i tetti di affollamento pubblicitario da applicarsi nei confronti delle emittenti televisive a pagamento.

Ciò premesso, la ricorrente deduce i seguenti motivi di impugnativa:

1. Eccesso di potere per carenza di istruttoria e difetto di motivazione. Sviamento di potere per illogicità manifesta e contraddittorietà.



La società ricorrente si duole, in primo luogo, dell'insufficiente approfondimento condotto dall'intimata Autorità, la quale avrebbe omesso di verificare l'effetto restrittivo della norma nazionale applicata e l'effetto discriminatorio a svantaggio delle emittenti a pagamento.

Contesta, in particolare, la motivazione offerta da AGCOM la quale ha individuato la *ratio* della differenziazione operata dal legislatore delegato nell'esigenza di una (particolare) tutela dell'utenza delle seconde. Sky evidenzia però che né le norme comunitarie né quella nazionali di delega, fanno cenno alcuno ad una differenziazione siffatta.

In particolare, la prospettata esigenza di tutela specifica degli utenti delle piattaforme televisive a pagamento, non si rinviene né nella citata direttiva 2007/65/CE, né, a ben vedere, nella giurisprudenza comunitaria citata dall'Autorità (la sentenza della Corte di Giustizia del 23 ottobre 2003, RTL Television, causa C - 245/01).

Pure errato sarebbe il riferimento al fatto che l'abbonato alle emittenti a pagamento versa un corrispettivo in quanto tale circostanza non rende per ciò solo più intollerabile l'esposizione al messaggio pubblicitario. Il vero fine della misura sarebbe perciò esclusivamente quello di consolidare e preservare la posizione delle emittenti free, nella raccolta pubblicitaria.

2. Violazione di legge. Violazione e falsa applicazione del diritto dell'Unione europea. Violazione del principio della primazia del diritto dell'Unione europea e del conseguente obbligo per le autorità amministrative di disapplicare le disposizioni del diritto interno in caso di conflitto con una norma del diritto dell'Unione europea dotata di efficacia diretta (trattato UE, art. 4, n. 3).

La direttiva del Parlamento e del Consiglio n. 2010/13/UE sui servizi di media audiovisivi (c.d. «direttiva SMAV») ha provveduto a codificare il testo della precedente direttiva 89/552/CEE (c.d. «televisioni senza frontiere»), modificata da ultimo dalla direttiva 2007/65/CE.

AGCOM, nel caso di specie, si è ritenuta incompetente a delibare la conformità al diritto europeo delle norme nazionali. Tuttavia, sottolinea la ricorrente, l'obbligo di disapplicazione non grava esclusivamente sui giudici nazionali, bensì su tutte le autorità dello Stato, sia amministrative che indipendenti. Richiama, al riguardo, il noto caso di cui alla sentenza della Corte di Giustizia del 9 settembre 2003, Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF) contro Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Causa C - 198/01, in cui la Corte di Giustizia ebbe ad affermare che tra le autorità nazionali soggette all'obbligo di disapplicazione figura anche l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Tale obbligo, prosegue Sky, sussiste anche nel caso in cui l'Organo amministrativo sia chiamato a valutare l'idoneità e proporzionalità della misura adottata dallo Stato membro in deroga alla regola di diritto dell'Unione.

3. Violazione e falsa applicazione della Direttiva 2010/13/UE del Parlamento e del Consiglio sui servizi di media audiovisivi (artt. 4 e 23). Violazione del principio di uguaglianza. Eccesso di potere per difetto dei presupposti, difetto di motivazione ed illogicità manifesta. L'art. 23, par. 1, della direttiva in rubrica (la quale ha sostanzialmente confermato la previgente direttiva. 89/552/CEE (c.d. «televisioni senza frontiere»), prevede, a regime, che «la percentuale di spot televisivi e di spot di televendita in una determinata ora d'orologio non deve superare il 20%».

Tali disposizioni sono ispirate dalla finalità di operare un bilanciamento tra il diritto degli operatori di scegliere la propria programmazione nonché di accesso alla raccolta pubblicitaria quale fonte di finanziamento, e la necessità di evitare, a tutela dell'utente, un eccesso di pubblicità commerciale.

In alcuna parte di tale direttiva è possibile rinvenire disposizioni che distinguano le trasmissioni televisive diffuse in chiaro da quelle diffuse a pagamento.

Al contrario, i «considerando» n. 8 e n. 80, richiamano i principi di tutela della concorrenza e del pluralismo, di neutralità tecnologica e di parità di trattamento.

Sia la direttiva in esame che quella precedente, recano disposizioni di «armonizzazione minima» delle regole nazionali in materia di servizi audiovisivi, e prevedono, pertanto, che gli Stati membri possano derogare alle regole comuni richiedendo ai fornitori di servizi di media soggetti alla propria giurisdizione il rispetto di norme più particolareggiate o più rigorose, nei settori coordinati dalla direttivi. (art. 4, par. 1). È richiesto, tuttavia, che tali norme siano conformi al diritto dell'Unione.

In Italia, come già evidenziato, il decreto Romani ha optato per una disciplina differenziata, imponendo alle sole emittenti a pagamento limiti di affollamento pubblicitario sensibilmente più ridotti rispetto alle emittenti in chiaro (a regime, sino al 12% orario).

Secondo Sky, la direttiva non consente siffatta discriminazione, come dimostrato dal fatto che, nella prassi, gli altri Stati membri, pur prevedendo norme più particolareggiate o rigorose di quelle stabilite in sede europea, non hanno tuttavia operato alcuna differenziazione in base alla natura delle emittenti.

Al riguardo, non costituirebbe idoneo termine di paragone la disciplina relativa alla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, in quanto la stessa mira a preservarne la connotazione non commerciale nonché la natura dell'attività svolta, assimilabile ai servizi di interesse generale (*cf.* il Protocollo n. 29 sul Sistema di radiodiffusione pubblica negli Stati membri allegato al Trattato di Lisbona).



Nel caso di specie la normativa italiana contrasta poi con il fondamentale principio di eguaglianza, da tempo consolidato nella giurisprudenza della Corte di Giustizia ed oggi codificato dagli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. L'adozione di una disciplina differenziata rispetto ad emittenti che svolgono la medesima attività — ovvero, la diffusione, previo pagamento, di comunicazioni commerciali audiovisive nella forma degli spot televisivi — e che operano nel medesimo mercato della raccolta pubblicitaria televisiva (Sky richiama, al riguardo, un'indagine conoscitiva del settore televisivo condotta dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato), si pone in frontale contrasto con tale principio.

Quanto poi all'esigenza di tutelare specificamente l'utente della pay tv dal «disvalore dovuto all'interruzione pubblicitaria», nel corso della visione di un programma, per il solo fatto che l'utente stesso ha già versato un compenso, la ricorrente evidenzia, in primo luogo, che siffatta analisi economica è inficiata dalla considerazione che l'abbonamento alla pay tv è, a monte, una libera scelta del consumatore, di talché una misura protezionistica del genere di quella in esame risulta del tutto sproporzionata ed incide in maniera ingiustificata sulla libertà di iniziativa economica dei fornitori di servizi di media, italiani e stranieri, soggetti alla giurisdizione italiana.

La particolarità del mercato della raccolta pubblicitaria televisiva consiste nel fatto che corrispettivo versato dagli inserzionisti che acquistano gli spazi televisivi rappresenta allo stesso tempo il corrispettivo per il servizio fornito dalle emittenti. Ed è la c.d. «audience share» a determinare il prezzo delle inserzioni pubblicitarie. La soggezione degli spettatori alla pubblicità, pertanto, rileva come disutilità che può influire su tale parametro.

Al riguardo, però, la suddetta indagine conoscitiva ha dimostrato che la stessa consegue non già alla quantità di pubblicità totale trasmissibile ma alle interruzioni in sé.

Ad ogni buon conto, Sky evidenzia che l'esigenza di tutela del consumatore è la medesima, sia con riguardo alle emittenti pay che a quelle free (queste ultime, peraltro, aventi un bacino di utenza assai più vasto).

La medesima sproporzione si apprezza con riguardo alla tutela del pluralismo e della concorrenza, risultandone ingiustificatamente compressa la libertà di iniziativa e di scelta delle sole pay tv e, per converso, ulteriormente potenziata la posizione sul mercato nazionale della raccolta pubblicitaria di quei soggetti che già detengono sul medesimo mercato una posizione dominante anche in ragione dei tetti di affollamento pubblicitario orario più bassi imposti al concorrente RAI e che, ora, vengono imposti anche alle emittenti a pagamento.

Non esistono, inoltre, precedenti comunitari conformi, giacché la sentenza invocata dall'Autorità (23 ottobre 2002, in causa C - 245/01, Rtl Television), non è pertinente al caso di specie.

4. Violazione degli artt. 49, 56 e 63 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) in materia di libera prestazione dei servizi, libertà di stabilimento, libertà di circolazione di capitali.

Premesso che la trasmissione di messaggi pubblicitari, così come l'offerta di spazi pubblicitari ad inserzionisti, rientrano nella nozione di «servizi»; ai sensi dell'art. 56 del TFUE, Sky ricorda come il diritto alla libera prestazione dei servizi può essere invocato da un'impresa nei confronti dello Stato membro in cui essa è stabilita quando i servizi sono forniti a destinatari stabiliti in un altro Stato membro, o, più in generale, in tutti i casi in cui un prestatore offra i propri servizi nel territorio di uno Stato membro diverso da quello in cui esso ha sede.

La disciplina in esame ostacola, o, comunque, limita, la vendita di spazi pubblicitari ad inserzionisti stabiliti in altri Stati membri.

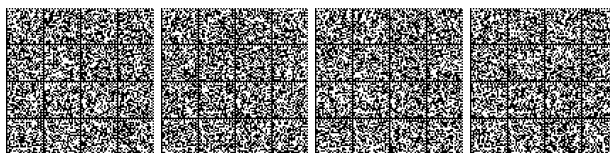
Si verifica, inoltre, un effetto distorsivo, dovuto al fatto che, per effetto dell'abbassamento dei tetti di affollamento orario, gli inserzionisti e le agenzie di media preferiranno rivolgere i loro investimenti a lungo termine verso emittenti che offrono maggiori opportunità di visibilità ed esposizione al pubblico.

La misura controversa rende meno appetibile la piattaforma di Sky per i canali editi da soggetti emittenti terzi che vogliano avvalersene, non potendo queste ottenere in Italia, attraverso la vendita di spazi pubblicitari, i medesimi vantaggi economici consentiti in base alla precedente disciplina.

Pure violato appare l'art. 49 del TFUE relativo alla libertà di stabilimento, atteso che la disciplina in esame rende meno attraente l'ingresso di emittenti di altri paesi membri nel mercato televisivo italiano, stante la riduzione delle risorse derivanti dalla vendita degli spazi pubblicitari.

Eguale disincentivo sussiste per soggetti che, stabiliti in altri stati membri vogliano investire in una società stabilita in Italia che opera nel settore delle trasmissioni a pagamento (art. 63 TFUE).

Vero è che la tutela dei consumatori contro gli eccessi della pubblicità commerciale, ovvero la finalità di mantenere una certa qualità dei programmi costituiscono motivi imperativi di interesse generale che possono giustificare restrizioni alla libera prestazione dei servizi.



Rimane tuttavia da spiegare perché, in base alla normativa italiana, debbano essere maggiormente tutelati gli utenti delle emittenti a pagamento, ove si consideri che l'intera categoria degli utenti/spettatori appare meritevole di uguale tutela e che, comunque, le emittenti free, raggiungono un numero di utenti assai più ampio.

Le distorsioni indotte dalla misura in esame, per contro, appaiono in grado di pregiudicare il pluralismo e la concorrenza del settore.

5. Violazione dell'art. 11 della Carta Europea dei diritti fondamentali e dell'art. 10 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione.

La libertà di informazione è consacrata anche dalle disposizioni in rubrica. Pertanto, ogni intervento autoritativo che incida sulla libertà dell'emittente di decidere la sua programmazione, deve essere giustificato dall'esigenza di offrire tutela ad un interesse avente pari dignità.

La disparità di trattamento determinata dalle misure in esame, realizza, invece, una grave lesione del principio pluralistico.

Pure vulnerato appare il c.d. «diritto ad essere informati», in quanto le stesse contribuiscono a consolidare la posizione dominante, sul mercato della raccolta pubblicitaria, del gruppo Mediaset, il quale (secondo dati di ottobre 2011), possiede una quota pari al 56% mentre i concorrenti Rai e Sky detengono rispettivamente quote del 22% e del 4%.

Secondo la giurisprudenza della Corte Europea, un eccessivo accumulo di introiti pubblicitari in capo a pochi soggetti può provocare una lesione del principio pluralistico (Sky cita, in particolare, la sentenza del 28 giugno 2001 Tierfabriken c. Svizzera, Application n. 24699/94).

La Carta Europea dei diritti fondamentali costituisce parametro di legalità del comportamento del legislatore nazionale ogni qualvolta esso agisca per dare attuazione al diritto dell'Unione.

Nel caso in esame, è stata invece inferta una chiara lesione al principio del pluralismo dell'informazione.

Al fine di chiarire la portata delle disposizioni del diritto dell'Unione europea, la ricorrente ha richiesto espressamente che vengano sottoposti alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 TFUE, i seguenti quesiti pregiudiziali:

«Dica la Corte se l'art. 4 della direttiva 2010/13/UE, interpretato alla luce del considerando n. 41 della medesima direttiva, il principio generale di uguaglianza e le regole del Trattato in materia di libera circolazione dei servizi, del diritto di stabilimento e di libera circolazione dei capitali siano da interpretare nel senso che ostano ad una disciplina, quale quella contenuta nell'art. 38, comma 5, del d.lgs. n. 177 del 2005, che nel modificare regole precedenti non discriminatorie impone limiti di affollamento pubblicitario sensibilmente più bassi per le emittenti a pagamento rispetto a quelli in vigore per le emittenti in chiaro»;

«Dica la Corte se l'art. 11 della Carta sui diritti fondamentali dell'Unione Europea, interpretato alla luce dell'art. 10 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, ed in particolare il principio del pluralismo dell'informazione, osti ad una disciplina, quale contenuta nell'art. 38, comma 5, del d.lgs. n. 177 del 2005, che, pure in presenza di una posizione dominante nel mercato della pubblicità televisiva e lesiva del pluralismo, detenuta dal principale operatore nell'emittenza televisiva in chiaro, introduce limiti di affollamento pubblicitario più bassi per le emittenti a pagamento rispetto a quelli applicati alle emittenti in chiaro».

6. In subordine. Illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 5, del d.lgs. n. 177/2005 per violazione dell'art. 76 della Costituzione. Illegittimità costituzionale per violazione degli articoli 3, 41, 117 e 21 della Costituzione. Violazione dei principi costituzionali in materia di pluralismo.

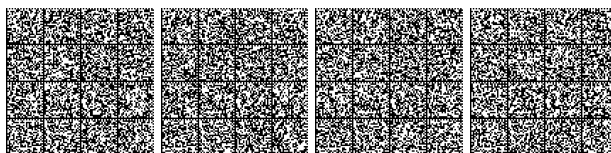
Nell'ipotesi in cui questo TAR ritenga di non potere procedere alla disapplicazione dell'art. 38, comma 5, del Tusmar e al conseguente annullamento del provvedimento impugnato, Sky chiede di sollevare la questione di costituzionalità della norma dinanzi alla Corte Costituzionale.

6.1. Sulla violazione dell'art. 76 della Costituzione in materia di delega legislativa.

La delega legislativa che viene in rilievo nel caso di specie è quella contenuta nella legge comunitaria 2008 (legge n. 88/2009). Per quanto qui rileva, il d.lgs. n. 44/2010 ha sostituito, con l'art. 12, l'art. 38 del Tusmar, recante la disciplina dei limiti di affollamento in pretesa attuazione della direttiva 2007/65/CE sulle attività televisive.

Secondo Sky il decreto delegato è, *in parte qua*, afflitto dal vizio di eccesso di delega rispetto all'oggetto e da violazione dei principi e criteri direttivi.

I principi e criteri direttivi si rinvencono nella direttiva da attuare, nonché nella stessa legge comunitaria, all'art. 2 e 26 (quest'ultimo recante criteri specifici relativi alla disciplina del c.d. product placement).



L'art. 2, comma 1, lett. e) circoscrive l'oggetto della delega alle modifiche che la direttiva del 2007 ha apportato alla direttiva del 1989 (tanto che il legislatore delegato ha inserito le modifiche nel d.lgs. n. 177/2005, nel quale era stata trasfusa la disciplina di attuazione della direttiva del 1989).

La norma delegata di cui verte è, da un lato, non occorrente ai fini dell'attuazione della direttiva, dall'altro eccedente rispetto all'oggetto della delega.

In alcuna parte di tali fonti si trova, infatti, alcun riferimento alla possibilità di differenziare la disciplina dei limiti di affollamento tra emittenti televisive a pagamento e in chiaro.

Sky richiama, al riguardo, numerosi precedenti in cui la Corte costituzionale ha chiarito natura, e limiti del potere legislativo delegato.

La natura innovativa della norma preclude anche la possibilità di ricondurla ad una ipotesi di delega di coordinamento. Tali ipotesi sono infatti ammesse dalla giurisprudenza costituzionale solo in via strumentale, quando sia necessario coordinare la normativa previgente con quella introdotta con la legge di delega, mentre resta sicuramente esclusa la possibilità di introdurre per questa via innovazioni sostanziali alla disciplina.

La «revisione», o il «riordino», in quanto possono comportare l'introduzione di innovazioni della preesistente disciplina, esigono la previsione di principi e criteri direttivi, idonei a circoscrivere le scelte discrezionali del Governo.

6.2. Sulla violazione dei parametri costituzionali di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione e del diritto di iniziativa economica privata di cui all'art. 41 della Costituzione.

La previsione censurata confligge, altresì, con i parametri in rubrica in quanto discrimina imprese che operano nel medesimo mercato della raccolta pubblicitaria e che finisce, peraltro, per porre su piani diversi, in assenza di alcuna ragionevole motivazione, i rispettivi utenti.

Pure vulnerato appare il principio di ragionevolezza, non essendo possibile reperire, all'interno del decreto Romani, ovvero in altra fonte di rango legislativo, una giustificazione logica e razionale della differenziazione operata.

Evidente sarebbe, infine, l'incisione del diritto di iniziativa economica delle emittenti a pagamento, le quali subiscono una significativa limitazione della loro capacità di vendita degli spazi pubblicitari agli inserzionisti interessati, con l'ulteriore effetto distorsivo determinato dall'alterazione della par condicio con le emittenti in chiaro, ora più appetibili per gli inserzionisti in ragione delle maggiori opportunità di visibilità ed esposizione al pubblico.

6.3. Sulla violazione delle disposizioni costituzionali in materia di pluralismo di cui all'art. 21 della Costituzione, e di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione.

La discriminazione realizzata, in favore delle emittenti free, delle quali viene rafforzata la posizione di dominio sul mercato della raccolta pubblicitaria, rende, per converso, più gravosa la permanenza e, comunque, la posizione delle emittenti pay, con conseguente lesione del pluralismo interno, ed esterno, quest'ultimo suscettibile di essere inciso dalla concentrazione delle risorse tecniche ed economiche in capo a pochi soggetti.

Il legislatore, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale, è invece tenuto ad impedire la formazione di posizioni dominanti e a favorire l'accesso al sistema radiotelevisivo del massimo numero possibile di voci diverse.

L'alterazione e comunque lo squilibrio dell'assetto concorrenziale del mercato della raccolta pubblicitaria, confligge, infine con le finalità di tutela della concorrenza affidate, in via esclusiva, al legislatore statale, dall'art. 117, comma 2, lett. e) della Carta costituzionale.

Si sono costituiti, per resistere, l'Autorità per le Garanzie nella Comunicazioni e Reti televisive italiane s.p.a.

Tutte le parti hanno presentato documenti e memorie.

Con ordinanza collegiale 23 aprile 2012 n. 3639 la Sezione, reputando corretto l'ordine di prospettazione delle questioni articolato dalla ricorrente, la quale ha chiesto, in via principale, la disapplicazione della normativa interna, previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ha ricordato che «La norma di cui AGCOM ha fatto pedissequa applicazione, come già accennato, è stata introdotta in attuazione della delega conferita al Governo dall'art. 1 della legge comunitaria 2008 (legge 7 luglio 2009, n. 88), ai fini, per quanto qui interessa, dell'attuazione della direttiva 2007/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007, recante modifiche alla direttiva 89/552/CEE del Consiglio relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive». Ha altresì osservato che «La delega contenuta nella legge comunitaria 2009, come d'uso ai fini del recepimento di direttive comunitarie, limita a richiamare i principi contenuti nelle direttive stesse, ulteriormente soggiungendo che "all'attuazione di direttive che modificano precedenti direttive già attuate con legge o con decreto legislativo si procede, se la modificazione non comporta ampliamento della materia regolata, apportando le corrispondenti modificazioni alla legge o al decreto legislativo di attuazione della direttiva modificata" e che "nella predisposizione dei decreti legislativi si tiene conto delle eventuali modificazioni delle direttive comunitarie comunque intervenute fino al momento dell'esercizio della delega"»



(art. 2, comma 1, e lett. e) ed f) dello stesso comma, legge n. 88/2009, cit.).» Pertanto, la Sezione, «al fine di stabilire se la disciplina di cui si verte rientri nel “fuoco” della delega legislativa» ha reputato necessario rimettere alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea, ai sensi dell’art. 267 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea, le questioni interpretative riportate nella citata ordinanza collegiale. Ciò in quanto «la normativa comunitaria applicabile non ha un contenuto di evidenza tale da non dare adito a nessun ragionevole dubbio sulla soluzione da dare alla questione sollevata (Corte di Giustizia CE, 6 ottobre 1982, in causa C- 283/81, Cilfit)».

Sospeso dunque il giudizio, la Sezione ha rimesso alla Corte di giustizia dell’Unione europea le questioni interpretative: 1) «Se l’art. 4 della direttiva 2010/13/UE, il principio generale di eguaglianza e le regole del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea in materia di libera circolazione dei servizi, di diritto di stabilimento, e di libera circolazione dei capitali, debbano essere interpretati nel senso che ostano alla disciplina contenuta nell’art. 38, comma 5, d.lgs. n. 177/2005, la quale prescrive limiti orari di affollamento pubblicitario più bassi per le emittenti a pagamento rispetto a quelli stabiliti per le emittenti in chiaro»; 2) «Se l’art. 11 della Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione Europea, interpretata alla luce dell’art. 10 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, e della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, ed in particolare il principio del pluralismo dell’informazione, ostino alla disciplina contenuta nell’art. 38, comma 5, d.lgs. n. 177/2005 la quale prescrive limiti orari di affollamento pubblicitario più bassi per le emittenti a pagamento rispetto a quelli stabiliti per le emittenti in chiaro introducendo una distorsione concorrenziale e favorendo la creazione, ovvero il potenziamento, di posizioni dominanti nel mercato della pubblicità televisiva».

Con sentenza 18 luglio 2013 la Corte di giustizia, dopo aver ricordato che la direttiva 89/552/CEE del Consiglio, del 3 ottobre 1989, la cui versione modificata è stata codificata dalla direttiva sui servizi di media audiovisivi, «non ha come obiettivo un’armonizzazione completa delle norme relative ai settori da essa disciplinati, ma stabilisce prescrizioni minime per le trasmissioni aventi la loro origine nell’Unione europea e che devono essere captate nella medesima», conservando gli Stati membri, «per garantire un’integrale ed adeguata protezione degli interessi della categoria di consumatori costituita dai telespettatori», «la facoltà di richiedere ai fornitori di servizi di media soggetti alla loro giurisdizione di rispettare norme più particolareggiate o più rigorose e, in alcuni casi, condizioni differenti nei settori coordinati da tale direttiva, purché tali norme siano conformi al diritto dell’Unione e, in particolare, ai suoi principi generali» ha affermato che «l’articolo 23, paragrafo 1, della suddetta direttiva, il quale prevede che la percentuale di spot televisivi pubblicitari e di spot di televendita in una determinata ora d’orologio non debba superare il 20%, non esclude che, al di sotto di tale soglia del 20%, gli Stati membri impongano limiti diversi all’affollamento pubblicitario televisivo a seconda che si tratti di emittenti a pagamento o di emittenti in chiaro, sempre che le norme che impongono tali limiti siano conformi al diritto dell’Unione e, in particolare, ai suoi principi generali, tra i quali figura segnatamente il principio della parità di trattamento, nonché alle libertà fondamentali garantite dal Trattato.» Con specifico riferimento ai principi e agli obiettivi delle norme relative all’affollamento pubblicitario televisivo stabilite dalle direttive in materia di fornitura di servizi di media audiovisivi, la Corte ha rilevato che siffatte norme mirano ad instaurare una tutela equilibrata degli interessi finanziari delle emittenti televisive e degli inserzionisti, da un lato, e degli interessi degli aventi diritto, ossia gli autori e i realizzatori, e della categoria di consumatori rappresentata dai telespettatori, dall’altro, osservando che «nel caso di specie...l’equilibrata tutela di tali interessi è diversa per le emittenti a pagamento rispetto alle emittenti in chiaro». In sostanza, si afferma nella pronuncia pregiudiziale che «nel ricercare una tutela equilibrata degli interessi finanziari delle emittenti televisive e degli interessi dei telespettatori nel settore della pubblicità televisiva, il legislatore nazionale ha potuto stabilire, senza violare il principio della parità di trattamento, limiti diversi all’affollamento pubblicitario orario a seconda che si tratti di emittenti a pagamento o di emittenti in chiaro». Di qui l’avviso, in risposta alla prima questione, per cui «l’articolo 4, paragrafo 1, della direttiva sui servizi di media audiovisivi nonché il principio della parità di trattamento e l’articolo 56 TFUE devono essere interpretati nel senso che essi non ostano, in linea di massima, ad una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, la quale prescrive limiti orari di affollamento pubblicitario più bassi per le emittenti televisive a pagamento rispetto a quelli stabiliti per le emittenti televisive in chiaro, sempre che sia rispettato il principio di proporzionalità, circostanza che dev’essere verificata dal giudice del rinvio.»

La seconda questione posta è stata considerata irricevibile.

Sky ha quindi riassunto il giudizio rappresentando il proprio interesse alla prosecuzione della causa, permanendo in particolare la necessità di analizzare se il c.d. decreto «Romani» sia, nella parte in discussione, costituzionalmente legittimo.

Il vaglio del profilo concernente la legittimità costituzionale della disposizione in forza della quale risulta adottato il provvedimento impugnato è ovviamente un antecedente logico rispetto ad ogni altra questione pure puntualmente riproposta dalla ricorrente dopo la pronuncia pregiudiziale della Corte di giustizia.



In particolare, sono riproposti gli argomenti già innanzi ricordati e relativi, innanzitutto, alla denunciata non conformità a Costituzione dell'art. 38 comma 5 del decreto legislativo 31 luglio 2005 n. 177 per violazione dell'art. 76 Cost., sia per eccesso di delega rispetto all'oggetto che per violazione dei principi e dei criteri direttivi stabiliti dalla legge di delega, altresì rilevandosi la illegittimità costituzionale della norma richiamata per violazione dei parametri costituzionali di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., del diritto di iniziativa economica privata di cui all'art. 41 Cost., delle disposizioni costituzionali in materia di pluralismo di cui all'art. 21 Cost. e di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, comma 2, lettera e) Cost.

Che la questione posta sia rilevante è fuor di ogni dubbio, atteso che nello stesso provvedimento impugnato si afferma che la decisione è stata assunta dall'Agcom in applicazione della misura di differenziazione dei limiti di affollamento pubblicitario prevista dall'art. 38 comma 5 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177.

Quanto alla non manifesta infondatezza della stessa, occorre muovere dal profilo che appare essere un antecedente logico, peraltro come tale prospettato dalla stessa ricorrente, quello della violazione dell'art. 76 Cost. per eccesso di delega.

L'art. 1 della legge comunitaria 2008, legge 7 luglio 2009 n. 88, delega il Governo «ad adottare, entro la scadenza del termine di recepimento fissato dalle singole direttive, i decreti legislativi recanti le norme occorrenti per dare attuazione alle direttive comprese negli elenchi di cui agli allegati A e B.» Nell'elenco di cui al citato allegato B è appunto ricompresa la direttiva «2007/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007, che modifica la direttiva 89/552/CEE del Consiglio relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive».

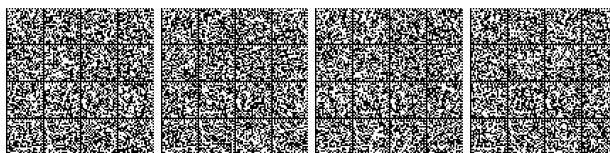
Il successivo art. 2 della legge n. 88/2009 detta i principi e i criteri direttivi generali della delega, all'uopo stabilendo che «1. Salvi gli specifici principi e criteri direttivi stabiliti dalle disposizioni di cui ai capi II e IV, ed in aggiunta a quelli contenuti nelle direttive da attuare, i decreti legislativi di cui all'articolo 1 sono informati ai seguenti principi e criteri direttivi generali:

a) le amministrazioni direttamente interessate provvedono all'attuazione dei decreti legislativi con le ordinarie strutture amministrative, secondo il principio della massima semplificazione dei procedimenti e delle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni e dei servizi;

b) ai fini di un migliore coordinamento con le discipline vigenti per i singoli settori interessati dalla normativa da attuare, sono introdotte le occorrenti modificazioni alle discipline stesse, fatti salvi i procedimenti oggetto di semplificazione amministrativa ovvero le materie oggetto di delegificazione;

c) al di fuori dei casi previsti dalle norme penali vigenti, ove necessario per assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi, sono previste sanzioni amministrative e penali per le infrazioni alle disposizioni dei decreti stessi. Le sanzioni penali, nei limiti rispettivamente, dell'ammenda fino a 150.000 euro e dell'arresto fino a tre anni, sono previste, in via alternativa o congiunta, solo nei casi in cui le infrazioni ledano o esponcano a pericolo interessi costituzionalmente protetti. In tali casi sono previste: la pena dell'ammenda alternativa all'arresto per le infrazioni che esponcono a pericolo o danneggiano l'interesse protetto; la pena dell'arresto congiunta a quella dell'ammenda per le infrazioni che recano un danno di particolare gravità. Nelle predette ipotesi, in luogo dell'arresto e dell'ammenda, possono essere previste anche le sanzioni alternative di cui agli articoli 53 e seguenti del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, e la relativa competenza del giudice di pace. La sanzione amministrativa del pagamento di una somma non inferiore a 150 euro e non superiore a 150.000 euro è prevista per le infrazioni che ledano o esponcano a pericolo interessi diversi da quelli indicati nei periodi precedenti. Nell'ambito dei limiti minimi e massimi previsti, le sanzioni indicate nella presente lettera sono determinate nella loro entità, tenendo conto della diversa potenzialità lesiva dell'interesse protetto che ciascuna infrazione presenta in astratto, di specifiche qualità personali del colpevole, comprese quelle che impongono particolari doveri di prevenzione, controllo o vigilanza, nonché del vantaggio patrimoniale che l'infrazione può recare al colpevole ovvero alla persona o all'ente nel cui interesse egli agisce. Entro i limiti di pena indicati nella presente lettera sono previste sanzioni identiche a quelle eventualmente già comminate dalle leggi vigenti per violazioni omogenee e di pari offensività rispetto alle infrazioni alle disposizioni dei decreti legislativi. Nelle materie di cui all'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, le sanzioni amministrative sono determinate dalle regioni. Le somme derivanti dalle sanzioni di nuova istituzione, stabilite con i provvedimenti adottati in attuazione della presente legge, sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate, entro i limiti previsti dalla legislazione vigente, con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, alle amministrazioni competenti all'irrogazione delle stesse;

d) eventuali spese non contemplate da leggi vigenti e che non riguardano l'attività ordinaria delle amministrazioni statali o regionali possono essere previste nei decreti legislativi recanti le norme necessarie per dare attuazione alle direttive, nei soli limiti occorrenti per l'adempimento degli obblighi di attuazione delle direttive stesse; alla relativa



copertura, nonché alla copertura delle minori entrate eventualmente derivanti dall'attuazione delle direttive, in quanto non sia possibile farvi fronte con i fondi già assegnati alle competenti amministrazioni, si provvede a carico del fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183;

e) all'attuazione di direttive che modificano precedenti direttive già attuate con legge o con decreto legislativo si procede, se la modificazione non comporta ampliamento della materia regolata, apportando le corrispondenti modificazioni alla legge o al decreto legislativo di attuazione della direttiva modificata;

f) nella predisposizione dei decreti legislativi si tiene conto delle eventuali modificazioni delle direttive comunitarie comunque intervenute fino al momento dell'esercizio della delega;

g) quando si verificano sovrapposizioni di competenze tra amministrazioni diverse o comunque siano coinvolte le competenze di più amministrazioni statali, i decreti legislativi individuano, attraverso le più opportune forme di coordinamento, rispettando i principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione e le competenze delle regioni e degli altri enti territoriali, procedure per salvaguardare l'unitarietà dei processi decisionali, la trasparenza, celerità, l'efficacia e l'economicità nell'azione amministrativa e la chiara individuazione dei soggetti responsabili;

h) quando non siano d'ostacolo i diversi termini di recepimento, sono attuate con un unico decreto legislativo le direttive che riguardano le stesse materie o che comunque comportano modifiche degli stessi atti normativi.»

Ma è l'art. 26 della legge comunitaria 2008 la disposizione che reca in maniera puntuale delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2007/65/CE, in sostanza dettando i criteri specifici appunto relativi a detta direttiva, stabilendo che «1. Nella predisposizione del decreto legislativo per l'attuazione della direttiva 2007/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007, che modifica la direttiva 89/552/CEE del Consiglio, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive, attraverso le opportune modifiche al testo unico della radiotelevisione, di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, il Governo è tenuto a seguire, oltre ai principi e criteri direttivi di cui all'articolo 2, anche i seguenti principi e criteri direttivi:

a) l'inserimento di prodotti è ammesso nel rispetto di tutte le condizioni e i divieti previsti dall'art. 3-*octies*, paragrafi 2, 3 e 4, della direttiva 89/552/CEE, come introdotto dalla citata direttiva 2007/65/CE;

b) per le violazioni delle condizioni e dei divieti di cui alla lettera a) si applicano le sanzioni previste dall'articolo 51 del testo unico di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, per la violazione delle disposizioni in materia di pubblicità, sponsorizzazione e televendite, fatto salvo il divieto di inserimento di prodotti nei programmi per bambini, per la cui violazione si applica la sanzione di cui all'articolo 35, comma 2, del medesimo decreto legislativo 31 luglio 2005, n.177.»

Grazie al richiamo dell'art. 2 della legge comunitaria ai principi contenuti nelle direttive da attuare, può allora essere utile richiamare alcuni considerando della direttiva di cui trattasi. Dispone il 57° considerando che «Date le maggiori possibilità per gli spettatori di evitare la pubblicità grazie al ricorso a nuove tecnologie quali i videoregistratori digitali personali ed all'aumento della scelta di canali, non si giustifica più il mantenimento di una normativa dettagliata in materia di inserimento di spot pubblicitari a tutela dei telespettatori. La presente direttiva, pur senza prevedere un aumento della quantità oraria di pubblicità consentita, dovrebbe lasciare alle emittenti televisive la facoltà di scegliere quando inserirla là dove ciò non pregiudichi indebitamente l'integrità dei programmi.»

Ancora in tema «pubblicità», il 58° considerando chiarisce che la «direttiva mira a salvaguardare il carattere specifico della televisione europea, in cui la pubblicità è preferibilmente inserita tra un programma e l'altro, e limita, pertanto, le interruzioni autorizzate delle opere cinematografiche e dei film prodotti per la televisione, nonché le interruzioni di determinate categorie di programmi che necessitano ancora di una protezione particolare.» E così il 59° considerando: «La limitazione che esisteva della quantità di pubblicità televisiva giornaliera era in larga misura teorica. Il limite orario è più importante in quanto si applica anche nelle ore di maggiore ascolto. Il limite quotidiano dovrebbe pertanto essere abolito, mentre dovrebbe essere mantenuto il limite orario per spot di televendita e pubblicità televisiva. Data la maggiore possibilità di scelta a disposizione dei telespettatori, non appaiono più giustificate le limitazioni di tempo imposte ai canali di televendita o pubblicitari. Resta, tuttavia, in vigore il limite del 20% per gli spot televisivi pubblicitari e di televendita per ora d'orologio. La nozione di spot televisivo pubblicitario dovrebbe essere intesa come pubblicità televisiva, ai sensi dell'articolo 1, lettera i), della direttiva 89/552/CEE come modificata dalla presente direttiva, della durata massima di dodici minuti.» E quindi, al 65° considerando, si rileva che «Conformemente agli obblighi imposti dal trattato agli Stati membri, questi sono responsabili dell'attuazione e dell'applicazione efficace della presente direttiva. Essi sono liberi di scegliere gli strumenti appropriati in funzione delle loro rispettive tradizioni giuridiche e delle strutture istituite, segnatamente la forma dei loro competenti organismi di regolamentazione indipendenti, per poter svolgere il proprio lavoro, nell'attuazione della presente direttiva, in modo imparziale e trasparente. Più



precisamente, gli strumenti scelti dagli Stati membri dovrebbero contribuire alla promozione del pluralismo dei mezzi di comunicazione.» Il tutto avuto riguardo all'obiettivo stesso della direttiva che, giusta quanto espressamente posto nel 67° considerando, è da individuare nella «creazione di un'area senza frontiere interne per i servizi di media audiovisivi, assicurando al contempo un elevato livello di protezione di obiettivi di interesse generale, in particolare la tutela dei minori e della dignità umana, nonché la promozione dei diritti delle persone con disabilità...». L'articolato, quindi, della direttiva reca puntuali disposizioni in tema di «pubblicità televisiva e televendita» senza nulla disporre in punto di differenziazioni nei tetti di affollamento pubblicitario tra emittenti televisive a pagamento ed emittenti televisive in chiaro.

Ciò detto, con decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44 (G.U.R.I. 29 marzo 2010, n. 73), è stata data attuazione alla direttiva 2007/65/CE esercitando la delega ora ricordata. Per quanto qui interessa, l'art. 12 del citato decreto legislativo ha sostituito l'art. 38 del d.lgs. n. 177/2005, stabilendo i seguenti limiti di affollamento pubblicitario «1. La trasmissione di messaggi pubblicitari da parte della concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo non può eccedere il 4 per cento dell'orario settimanale di programmazione ed il 12 per cento di ogni ora; un'eventuale eccedenza, comunque non superiore al 2 per cento nel corso di un'ora, deve essere recuperata nell'ora antecedente o successiva.

2. La trasmissione di spot pubblicitari televisivi da parte delle emittenti in chiaro, anche analogiche, in ambito nazionale, diverse dalla concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo, non può eccedere il 15 per cento dell'orario giornaliero di programmazione ed il 18 per cento di una determinata e distinta ora d'orologio, un'eventuale eccedenza, comunque non superiore al 2 per cento nel corso dell'ora, deve essere recuperata nell'ora antecedente o successiva[...];

5. La trasmissione di spot pubblicitari televisivi da parte di emittenti a pagamento, anche analogiche, non può eccedere per l'anno 2010 il 16 per cento, per l'anno 2011 il 14 per cento, e, a decorrere dall'anno 2012, il 12 per cento di una determinata e distinta ora d'orologio; un'eventuale eccedenza, comunque non superiore al 2 per cento nel corso dell'ora, deve essere recuperata nell'ora antecedente o successiva [...].».

In precedenza, era stabilito che «1. La trasmissione di messaggi pubblicitari da parte della concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo non può eccedere il 4 per cento dell'orario settimanale di programmazione ed il 12 per cento di ogni ora; un'eventuale eccedenza, comunque non superiore al 2 per cento nel corso di un'ora, deve essere recuperata nell'ora antecedente o successiva.

2. La trasmissione di spot pubblicitari televisivi da parte delle emittenti e dei fornitori di contenuti televisivi in ambito nazionale diversi dalla concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo non può eccedere il 15 per cento dell'orario giornaliero di programmazione ed il 18 per cento di ogni ora, un'eventuale eccedenza, comunque non superiore al 2 per cento nel corso di un'ora, deve essere recuperata nell'ora antecedente o successiva [...].».

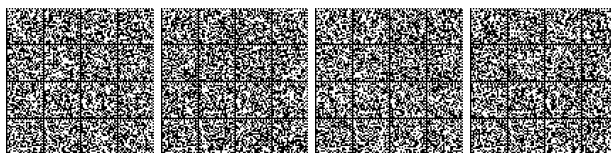
È agevole rilevare che il nuovo art. 38 del testo unico, mentre lascia invariati i limiti di affollamento pubblicitario da parte della concessionaria del servizio pubblico, nonché i limiti giornaliero e orario per la trasmissione di spot pubblicitari televisivi da parte delle emittenti commerciali in chiaro, stabilisce invece nuovi limiti orari per le emittenti commerciali a pagamento.

Ma soprattutto, introduce per la prima volta una differenziazione tra emittenti commerciali in chiaro ed emittenti commerciali a pagamento ai fini che qui interessano.

Orbene, ad avviso del Collegio il legislatore delegato non è stato facoltizzato ad introdurre alcuna modifica ulteriore rispetto a quelle previste dalla stessa direttiva 2007/65/CE. Ciò in quanto l'ambito della delega risulta, in ragione di quanto si è visto, espressamente circoscritto alle modifiche che la direttiva del 2007 ha apportato alla direttiva del 1989. Tanto è vero che lo stesso legislatore delegato ha proceduto a mezzo di modifiche apportate al decreto legislativo 31 luglio 2005 n. 177, Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, nel quale era stata trasfusa la disciplina di attuazione della direttiva del 1989. Non a caso la stessa legge delega ha posto la regola per cui all'attuazione della direttiva, che modifica precedente direttiva, già attuata con legge o decreto legislativo, si procede apportando le corrispondenti modificazioni alla legge o al decreto legislativo di attuazione della direttiva modificata «se la modificazione non comporta ampliamento della materia regolata» (art. 2 comma 1, lettera e) della legge delega).

Di contro, la previsione di limiti più bassi a danno delle emittenti, a pagamento è misura del tutto «innovativa» e soprattutto non giustificata da alcuna previsione né da alcuna *ratio* implicita tanto della direttiva da attuare che della stessa legge delega.

Come rileva condivisibilmente la ricorrente, la natura innovativa della norma preclude anche la possibilità di ricondurla ad una ipotesi di delega di coordinamento. Tali ipotesi sono infatti ammesse dalla giurisprudenza costituzionale solo in via strumentale, quando sia necessario coordinare la normativa previgente con quella introdotta con la legge di delega, mentre resta sicuramente esclusa la possibilità di introdurre per questa via innovazioni sostanziali alla disciplina.



La «revisione», o il «riordino», in quanto possono comportare l'introduzione di innovazioni della preesistente disciplina, esigono comunque la previsione di principi e criteri direttivi, idonei a circoscrivere le scelte discrezionali del Governo.

Occorre, infatti, ricordare che, come insegna la giurisprudenza della Corte costituzionale (*cf.*, da ultimo, Corte cost. 30 marzo 2012 n. 75), in merito ai rapporti fra legge delega e norma attuativa, «il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa deve essere svolto attraverso “un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli concernenti, rispettivamente, la norma delegante (al fine di individuarne l'esatto contenuto, nel quadro dei principi e criteri direttivi e del contesto in cui questi si collocano, nonché delle ragioni e finalità della medesima) e la norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con i principi ed i criteri direttivi della delega» (*cf.* anche Corte costituzionale n. 293 del 2010, n. 112 del 2008, n. 341, n. 340 e n. 170 del 2007). L'esame del vizio di eccesso di delega impone che l'interpretazione dei principi e dei criteri direttivi sia effettuata in riferimento alla *ratio* della legge delega, tenendo conto del contesto normativo in cui sono inseriti e delle finalità che ispirano complessivamente la delega ed in particolare i principi e i criteri direttivi specifici. In tale processo, in definitiva «i principi posti dal Legislatore delegante costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma strumenti per l'interpretazione della portata delle stesse» (sentenza n. 96 del 2001).

Non disconosce il Collegio l'avviso del Giudice delle leggi secondo cui la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del Legislatore delegato, che può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega (ordinanze n. 213 del 2005 e n. 490 del 2000 e che pertanto, per valutare se il Legislatore abbia ecceduto tali — più o meno ampi — margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente (sentenza n. 199 del 2003). L'art. 76 Cost. non osta, infatti, all'emanazione di norme che rappresentino un ordinario sviluppo e, se del caso, un completamento delle scelte espresse dal Legislatore delegante, poiché deve escludersi che la funzione del Legislatore delegato sia limitata ad una mera scansione, linguistica delle previsioni stabilite dal primo; dunque, nell'attuazione della delega è possibile valutare le situazioni giuridiche da regolamentare ed effettuare le conseguenti scelte, nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi (sentenze n. 199 del 2003, cit., n. 163 del 2000). Il fatto è che, nella specie, la misura «innovativa» introdotta non è veicolabile quale operazione di «completamento» ovvero di «riempimento» e dunque, ad avviso del Collegio, non appare consentita al legislatore delegato avuto anche riguardo alla *ratio* complessiva della delega in uno con il richiamo alla puntualità dei suoi criteri e principi direttivi. In altri termini, la richiamata disposizione «innovativa» non trova «ancoraggio» alcuno nella legge delega, anzi risultando adottata in violazione dei principi e criteri direttivi della stessa.

Il Tribunale dubita dunque della legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 5 del decreto legislativo 31 luglio 2005 n. 177, come sostituito dall'art. 12 del decreto legislativo 10 marzo 2010 n. 44 sollevando pertanto la relativa questione dinanzi alla Corte delle leggi.

Analoghe conclusioni vanno affermate, con riferimento ovviamente alla medesima disposizione, per quanto concerne altri due specifici profili di illegittimità costituzionale dedotti dalla ricorrente. E ciò sia con riferimento al denunciato contrasto con l'art. 3 Cost., quanto con la citata disposizione è introdotta nell'ordinamento una differenziazione ingiustificata tra i tetti orari di affollamento pubblicitario applicabili alle emittenti televisive a pagamento e quelli applicabili alle emittenti televisive in chiaro, attesa in particolare la unicità del mercato in cui le stesse operano che con riferimento all'art. 41 Cost., incidendo oggettivamente la norma sulla libertà di iniziativa economica dell'emittente televisiva a pagamento in difetto di una chiara ed inequivoca finalità sociale atta a giustificare la misura normativa in questione.

Non meritano condivisione, invece, gli assunti di parte ricorrente in ordine al ravvisato contrasto anche con l'art. 21 Cost., non essendo compiutamente esplicito come la misura normativa in questione impatti negativamente sul principio di tutela del pluralismo e così pure per il paventato contrasto con l'art. 117 comma 2 lettera e) Cost. che è disposizione attributiva della competenza esclusiva nella materia di che trattasi al legislatore statale.

In definitiva, per le ragioni dianzi esposte, questo Tribunale solleva la questione di legittimità costituzionale, poiché rilevante e non manifestamente infondata, dell'art. 38 comma 5 del decreto legislativo 31 luglio 2005 n. 177, come modificato dall'art. 12 del decreto legislativo 15 marzo 2010 n. 44, in relazione agli artt. 76, 3 e 41 Cost..

Ogni ulteriore decisione, anche sulle spese, è riservata alla pronuncia definitiva.



P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) pronunciando in via interlocutoria sul ricorso di cui in premessa,

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 76, 3 e 41 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 5 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, come modificato dall'art. 12 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44, secondo quanto indicato in motivazione.

Sospende il giudizio, in attesa della pronuncia della Corte, ordinando la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale a cura della Segreteria.

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 4 dicembre 2013 e 8 gennaio 2014.

Il Presidente: LUIGI TOSTI

Il Consigliere estensore: SALVATORE MEZZACAPO

Il Consigliere: MARIA CRISTINA QUILIGOTTI

14C00146

N. 105

Ordinanza del 22 gennaio 2014 emessa dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria sul ricorso proposto da Cugnata Giovanni contro Comune di Chiavari

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Domanda di risarcimento del danno conseguente all'annullamento giudiziale del provvedimento lesivo - Esperibilità entro il termine di centoventi giorni dal passaggio in giudicato della sentenza di annullamento - Irragionevolezza - Lesione del diritto di difesa del danneggiato - Lesione del principio di effettività della tutela giurisdizionale - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, art. 30, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 24, 103, 113 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LIGURIA

SEZIONE SECONDA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 577 del 2013, proposto dal signor Giovanni Cugnata rappresentato e difeso dall'avvocato Daniele Rovelli, con lui elettivamente domiciliato a Genova, in via XX settembre 37/b, presso l'avvocato Luigi Bozano Gandolfi;

Contro Comune di Chiavari, in persona del sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Luigi Cocchi presso il quale ha eletto domicilio a Genova, in via Macaggi, 21/5;

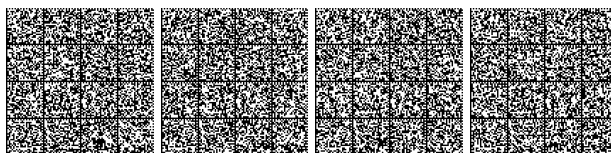
Per la condanna del comune di Chiavari al risarcimento del danno arrecato al ricorrente dall'illegittimo provvedimento di esclusione (nota n. 168 del 16 ottobre 2008) dalla gara di appalto dei lavori per la manutenzione straordinaria dei parapetti e del manto di copertura della scuola elementare di Caperana;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del comune di Chiavari;

Visti gli atti e le memorie depositate;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 dicembre 2013 il dott. Paolo Peruggia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;



Il signor Giovanni Cugnata, imprenditore edile, chiede condannarsi il comune di Chiavari al pagamento di una somma di denaro a titolo risarcitorio, in conseguenza dell'illegittimità commessa dall'ente pubblico che lo esclude da una gara per l'esecuzione di lavori pubblici.

Si è costituito in causa il comune resistente, che chiede dichiararsi inammissibile o respingersi la domanda.

Le parti hanno depositato memorie e documenti.

L'interessato riferisce di essere titolare di un'impresa edile che presentò la migliore offerta per l'aggiudicazione dei lavori per la manutenzione straordinaria dei parapetti e del manto di copertura della scuola elementare di Caperana; l'illegittima esclusione dalla selezione — disposta dal Comune di Chiavari con nota n. 168 del 16 ottobre 2008 - ha comportato il danno di cui è chiesto il risarcimento nelle componenti del danno emergente, di quello curricolare e delle altre voci specificate in domanda.

A corredo della richiesta l'interessato espone di aver contrastato l'esclusione disposta dal comune resistente con ricorso straordinario al presidente della Repubblica, che lo ha accolto con il d.P.R. 23 settembre 2009, che a sua volta ha fatto proprio il parere 1240 del 2009 della terza sezione del consiglio di Stato: in quell'occasione l'atto consultivo ha ritenuto che sarebbe stato onere dell'amministrazione civica accertarsi della «... effettiva esistenza di violazioni definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse, e non soffermarsi sulla mera pendenza di cartelle di pagamento non ancora onorate ...», ed ha per ciò considerato illegittima l'esclusione dell'impresa concorrente.

Questa aveva presentato un'offerta che avrebbe consentito l'aggiudicazione del contratto: la circostanza non è contestata dalla difesa comunale e deve pertanto considerarsi pacifica tra le parti.

Su tali premesse viene proposta l'azione volta al risarcimento del danno, per paralizzare la quale il comune eccepisce l'intervenuta decadenza dell'iniziativa giurisdizionale, essendo ampiamente decorso il termine di centoventi giorni fissato dall'art. 30, comma 5, del d.lgs 2 luglio 2010, n. 104 (codice del processo amministrativo).

Parte ricorrente replica che detta norma non può trovare applicazione, trattandosi di una fattispecie che ritrae il suo fondamento dalle condotte e dagli atti comunali risalenti all'epoca precedente all'entrata in vigore del codice del processo amministrativo; del pari la pronuncia del presidente della Repubblica è cronologicamente anteriore al codice, sì che anche considerando il d.P.R. come il fatto costitutivo dell'obbligazione risarcitoria, non si potrebbe ritenere l'intervenuta modificazione normativa influente sul regime di proposizione dell'atto introduttivo della lite.

Ne conseguirebbe che al caso dovrebbe applicarsi il regime prescrizione di cui all'art. 2947 c.c., e non già quello decadenziale introdotto dalla norma sopra citata, ma sul punto appare opportuno rinviare a quanto osservato di seguito.

La questione va allora esaminata alla luce dei contributi dottrinali e delle pronunce che si sono avute in argomento.

L'art. 30 del cpa non ha soltanto introdotto il termine dichiaratamente decadenziale su cui si controverte, ma si è proposto lo scopo di dirimere un contrasto che era assai acuto tra la giurisprudenza del consiglio di Stato e quella della corte di cassazione.

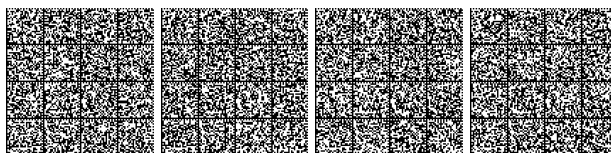
La prima ribadiva, seppur con diverse accentuazioni, la necessaria dipendenza dell'azione di danno da quella demolitoria del provvedimento lesivo, dal che derivava l'affermazione del principio della cosiddetta pregiudizialità amministrativa, con ciò intendendosi che il danno non poteva essere liquidato se prima, o contemporaneamente, non si era ottenuta la pronuncia sull'illegittimità del provvedimento lesivo, quello che aveva concretamente inciso la situazione di interesse legittimo che era stata azionata.

La corte di cassazione propendeva, invece, per la separazione delle situazioni che vengono in rilievo in materia, ritenendo che la proposizione della richiesta risarcitoria potesse avvenire separatamente ed in modo indipendente da quella cassatoria del provvedimento ritenuto lesivo, in ciò seguendo una linea argomentativa che può farsi risalire alla sentenza 22 luglio 1999, n. 500 delle sezioni unite.

Tale contrasto aveva portato ad orientamenti dissonanti, sì che il legislatore ha ritenuto di intervenire introducendo l'art. 30 del cpa, che tratta appunto dell'azione di condanna, ed in particolar modo di quella risarcitoria.

Per restare a quanto rileva ai fini della presente decisione, va osservato che la norma in questione ha accolto la tesi che nega la natura vincolante della cosiddetta pregiudiziale amministrativa, ammettendo il soggetto che si ritiene leso alla proposizione della domanda di danno in modo autonomo o congiunto con quella di annullamento: degno di nota è il precetto di cui al comma 3, che prevede il termine decadenziale, eccetto dal comune di Chiavari, anche per le cause in cui l'istanza risarcitoria risulta del tutto scollegata da quella proposta per l'annullamento, e introduce delle disposizioni simili a quelle che si leggono nell'art. 1227 cod. civ. per limitare il risarcimento dovuto a coloro che avrebbero potuto elidere o contenere il danno proponendo l'azione di annullamento.

Il comma quarto dispone in merito al termine previsto dalla legge per chiedere il risarcimento del danno, allorché la lesione deriva dal ritardo nella decisione. Anche in questo caso la legge prevede il termine decadenziale di giorni centoventi, ed in tal misura è modulata la decorrenza iniziale in ragione dell'entità dell'inadempienza fatta registrare dalla p.a.



Il quinto comma su cui si controverte prevede il caso in cui la domanda di risarcimento venga proposta insieme o successivamente alla conclusione del giudizio di annullamento, ed in detta ipotesi la norma dispone che il termine da rispettare per la sua proposizione sia sempre di giorni centoventi.

In proposito non può negarsi alla pronuncia del DPR in questione — conseguente a ricorso straordinario, cioè a rimedio «alternativo» al ricorso giurisdizionale amministrativo - l'efficacia cassatoria della determinazione lesiva subita dal ricorrente: al tempo dei fatti era infatti data la possibilità di adire il presidente della Repubblica anche in materia di contratti pubblici, per cui la pubblicazione del decreto presidenziale ha comportato l'annullamento dell'atto del comune di Chiavari e la possibilità di adire il giudice competente per conseguire il risarcimento del danno.

In tale contesto sembra doversi opinare per la natura processuale delle previsioni in commento: si tratta infatti di precetti che mirano ad imprimere una scansione ai giudizi che il legislatore ammette possano essere proposti in materia, ed in particolare le disposizioni sul termine di introduzione della causa delineano una modalità di consumazione del diritto processuale che si riverbera direttamente su quello sostanziale.

Il riconoscimento del carattere processuale della disciplina in questione induce a ritenere che l'art. 30 del cpa intervenne a disciplinare la situazione del ricorrente sin dalla sua entrata in vigore (16 settembre 2010), sì che da tale giorno iniziò a decorrere il nuovo termine decadenziale che si era sostituito per forza di legge a quello prescrizioneale previgente che deriva dal diritto comune (l'art. 2947 cc citato).

Non è infatti plausibile argomentare che la nascita dell'obbligazione risarcitoria con l'esclusione dell'impresa dalla selezione, od al più, con l'accoglimento del ricorso straordinario interposto appunto avverso detta esclusione, abbiano fatto sì che l'originaria disciplina dell'azione ipoteticamente proponibile restasse immutata, non ostante l'entrata in vigore dell'art. 30 del cpa. Detta pretesa ultrattività del regime non ha infatti base normativa, apparendo anzi smentita dall'art. 2 dell'allegato 3 delle norme transitorie del codice del processo amministrativo, che stabilisce che i termini già in corso di decorrenza alla data di entrata in vigore del codice continuano ad essere regolati dalle leggi previgenti; da ciò deriva che i termini per i quali la decorrenza non era ancora iniziata sono disciplinati dalle norme di nuova introduzione.

Nel caso in questione, il legislatore ha ritenuto di mutare in modo rilevante il quadro normativo nel senso descritto, per cui non è possibile sostenere che il termine prescrizioneale fosse già in corso di decorrenza e quindi la situazione si fosse consolidata in tal senso, così come appare incongruo negare che la decorrenza del termine per agire sia stata influenzata dalla novella introdotta dal codice. Comunque, anche a voler condividere, invece, la giurisprudenza che riconosce natura sostanziale ai termini in questione, si perviene parimenti a concludere nel senso dell'applicabilità ai giudicati di annullamento precedenti all'entrata in vigore del codice del processo amministrativo (16 settembre 2010) delle previsioni dell'art. 30, comma 5, del codice stesso, con inizio della decorrenza del termine di decadenza ivi previsto dalla data di entrata in vigore della disposizione (v. T.A.R. Campania, Salerno, 1, 10 ottobre 2013, n. 2038; T.A.R. Puglia, Lecce, 1, 21 giugno 2013, n. 1490).

Tutte queste osservazioni chiariscono che, nella fattispecie oggetto del presente giudizio, la parte privata avrebbe dovuto introdurre il giudizio risarcitorio entro 120 giorni dall'entrata in vigore del codice del processo amministrativo. Essa, invece, non ha osservato detta tempistica processuale, sì che l'azione risarcitoria andrebbe dichiarata inammissibile per intervenuta decadenza.

Tutto ciò premesso, il collegio dovrebbe dichiarare inammissibile il ricorso: tuttavia la norma decisiva per la pronuncia, appunto l'art. 30, comma 5, del d.lgs. 2010, n. 104, pone dubbi di costituzionalità che vanno sottoposti alla competente corte costituzionale.

Va subito osservato che quanto precede configura la sussistenza della rilevanza della questione, posto che l'efficacia della norma nell'ordinamento orienta la decisione in un senso o nell'altro, almeno in ordine all'ammissibilità della domanda.

Circa la non manifesta infondatezza va osservato quanto segue.

Il legislatore ha inteso restringere in modo severo i termini di proposizione della domanda risarcitoria, una volta che sia stata conseguita la dichiarazione di illegittimità del provvedimento lesivo, ovvero quando si intenda chiederne la dichiarazione incidentale di illegittimità, così da poter proseguire senza ostacoli verso la condanna della p.a. al risarcimento del danno.

La ragione di ciò può essere individuata nell'esigenza di contenere la prevedibile mole delle domande risarcitorie più o meno giustificate, che potrebbero aggravare il carico debitorio pubblico in una situazione finanziaria che non è tranquillizzante su quel versante.

Oltre a ciò si può ritenere che le amministrazioni pubbliche abbiano rappresentato al governo, in sede di compilazione del testo definitivo del codice del processo amministrativo, l'esigenza di conoscere per tempo se una determinata situazione giuridica possa considerarsi conclusa, ovvero se vi siano ancora possibilità di vederla messa in discussione.

In merito può notarsi che il diritto amministrativo si è formato intorno ad alcuni concetti, taluni di chiaro favore per le amministrazioni, uno dei quali si sostanzia nella necessità che un provvedimento autoritativo sia impugnato a



pena di inoppugnabilità entro termini decadenziali assai più ristretti di quelli prescizionali del diritto comune. Tale previsione venne introdotta per far sì che il margine operativo dell'amministrazione e dell'eventuale controinteressato fosse limitato nel tempo, cosa che non può invece dirsi per le situazioni in cui si tratta di risarcimento. Si privilegiò in tal senso l'esigenza dell'amministrazione di esercitare il potere previsto alla legge senza il possibile ostacolo costituito dall'incertezza in ordine alle situazioni che residuavano come potenzialmente controverse.

La necessità di operare una sicura distinzione tra le situazioni individuate è divenuta ancor più rilevante nei tempi recenti, allorché l'apprezzamento dell'attività amministrativa non ha avuto più riguardo ai singoli atti, quanto al procedimento: in tale contesto è divenuta assai importante l'individuazione delle scansioni del procedimento che devono essere immediatamente impugnate, senza attendere che la serie di determinazioni giunga alla fine prevista dalle norme che la regolano.

Ciò posto, sembra di poter desumere che la norma in questione ha teso a riprodurre il citato orientamento legislativo anche in un settore in cui esso risulta incongruo, in particolare ove si proceda ad una comparazione tra i differenti trattamenti che si vengono così a determinare.

Da un lato chi è lesa, ed ha un diritto di azione fondato sugli artt.

2043 e seguenti del codice civile, ha davanti a sé, prima del decorso

del termine della prescrizione, uno spazio deliberativo quinquennale per decidere se intraprendere l'iniziativa giudiziaria.

Chi si trova invece ad affrontare il tema risarcitorio come conseguenza della lesione patita ad un interesse legittimo deve determinarsi in un tempo che è un decimo di quello previsto dalla legge comune, oltre tutto a pena non di prescrizione, ma di decadenza, con conseguente irrilevanza di ogni iniziativa volta ad esigere il credito diversa dall'azione in giudizio.

La differenziazione così operata dal legislatore delegato non sembra avere un fondamento razionale sufficiente, sicché la formulazione dell'art. 30 comma 5 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 appare integrare la violazione di svariati articoli della Costituzione.

Il collegio condivide, al riguardo, le considerazioni in appresso svolte, contenute nell'ordinanza del T.A.R. Sicilia, II, n. 1628 del 7 novembre 2011, sulle quali la Consulta non si è pronunciata, per difetto di rilevanza della questione nel caso di specie (Corte cost. n. 280 del 12 dicembre 2012).

La non manifesta infondatezza della questione discende, innanzi tutto, dal rilievo della irragionevole compressione del diritto di difesa in giudizio della parte danneggiata, con violazione degli artt. 3, 24, 103 e 113 della Costituzione.

È ampiamente nota la *ratio* posta alla base dei termini di decadenza previsti in materia di annullamento di atti giuridici emanati da poteri pubblici e da soggetti privati: si tratta dell'esigenza di certezza del diritto e di stabilità dei rapporti giuridici, connessa al rilievo che l'atto pone un assetto di interessi rilevante sul piano superindividuale.

Il bilanciamento fra il diritto degli interessati a sollecitare un sindacato giurisdizionale dell'atto, e l'interesse a definire sollecitamente la relativa vicenda in modo da non esporre ad un arco temporale eccessivamente lungo la sorte della fonte di un rapporto giuridico rilevante per una collettività di soggetti, consente di individuare nella previsione di un termine di impugnazione a pena di decadenza — purché il relativo termine sia ragionevole e non renda eccessivamente difficile l'esercizio del diritto — il soddisfacente punto di equilibrio del sistema.

L'azione risarcitoria, già sul piano strutturale, si pone al di fuori di questa problematica: l'esposizione del debitore, pubblico o privato, alla domanda di risarcimento non incide minimamente sulla dinamica dei rapporti giuridici di cui lo stesso soggetto è titolare, né sulla certezza delle situazioni e posizioni giuridiche correlate, rilevando solo sul piano della reintegrazione patrimoniale dello spostamento di ricchezza conseguente all'illecito.

Nella stessa sistematica del codice del processo amministrativo (art. 7, comma 4) il risarcimento del danno è incluso fra i «diritti patrimoniali consequenziali» all'annullamento del provvedimento lesivo.

Se la discrezionalità legislativa avesse inteso porre un limite temporale all'esercizio dell'azione risarcitoria compatibile con la natura del rimedio, avrebbe potuto ragionevolmente farlo attraverso l'individuazione di un congruo termine prescizionale (in tesi diverso da quello stabilito dal diritto comune, ove sussista una congrua e ragionevole giustificazione per la differenziazione).

Un ininterrotto e coerente insegnamento, già sul piano istituzionale, chiarisce, infatti, che mentre la prescrizione ha per oggetto un rapporto (azione o diritto sostanziale) che per effetto di essa si estingue, «la decadenza ha per oggetto un atto che per effetto di essa non può più essere compiuto».

La disciplina dell'azione di risarcimento del danno appare dunque ragionevolmente compatibile con la prima, e non anche con la seconda.

Ma, ciò che appare maggiormente rilevante, è il rilievo che, sul piano della teoria generale del diritto, la differenza strutturale ed effettuale fra prescrizione e decadenza denota una precisa — e diversa — connotazione funzionale dei due istituti, così da non consentirne (se non violando il canone di ragionevolezza) un'applicazione indifferenziata.



Secondo i risalenti insegnamenti della dottrina civilistica, mentre la prescrizione è in qualche modo legata all'inerzia del titolare del diritto, la decadenza esprimerebbe «un'esigenza di certezza del diritto così categorica da essere tutelata indipendentemente dalla possibilità di agire del soggetto interessato».

Ora, come accennato, in materia di risarcimento del danno una esigenza di certezza, che implichi una compressione assai significativa del diritto del danneggiato di azionare i relativi rimedi, non pare affatto sussistente: tanto più nell'ipotesi — quale quella in esame — di azione risarcitoria non autonoma, ma conseguente alla proposizione dell'azione di annullamento del provvedimento lesivo. Uno schema logico di utile riferimento si rinviene nella disciplina posta dall'art. 1495 del codice civile, in materia di azione di risarcimento dei danni per vizi della cosa venduta: laddove la denuncia del vizio deve avvenire entro un brevissimo termine di decadenza (correlato all'esigenza di certezza dei traffici), mentre la successiva azione risarcitoria, subordinata alla tempestiva (e pregiudiziale) denuncia, ma di per sé ormai estranea all'esigenza posta alla base del ridotto termine decadenziale, soggiace — coerentemente - al un termine prescrizione annuale.

La situazione è strutturalmente identica a quella dell'illecito da atto della pubblica amministrazione, nell'ipotesi — qui ricorrente - in cui l'azione risarcitoria sia preceduta dalla pregiudiziale impugnazione della statuizione lesiva: con la significativa differenza, tuttavia, che il termine decadenziale per l'impugnazione del provvedimento è ampiamente giustificato dalla funzione cui lo stesso provvedimento assolve, mentre, diversamente dalla sistematica del codice civile, la successiva azione risarcitoria è nel codice del processo amministrativo anch'essa soggetta ad un termine decadenziale, peraltro infrannuale (con significativa compressione del diritto di difesa del danneggiato, in assenza di un reale e giustificato interesse antagonista).

Mentre nel caso di azione risarcitoria autonomamente proposta (art. 30, comma I, cod. proc. amm.) l'accertamento — sia pure meramente incidentale, e dunque senza effetti sostanziali sul rapporto — della illegittimità del provvedimento veicolo di lesione potrebbe in tesi giustificare la previsione di tale termine, la definitiva certezza giuridica prodotta — su] rapporto - dal passaggio in giudicato della sentenza che statuisce sulla domanda di annullamento del provvedimento, priva di qualsivoglia giustificazione razionale la previsione di un brevissimo termine decadenziale per la proposizione dell'azione risarcitoria incidente unicamente sul profilo della regolazione patrimoniale delle conseguenze dell'illecito.

I contributi della dottrina hanno generalmente formulato ampie riserve critiche sulla soluzione recata dalla disposizione in esame.

Si è, in particolare, posto in evidenza da parte dei più autorevoli studiosi del processo amministrativo, come la disciplina recata dall'art. 30 risponda unicamente ad una logica compromissoria, volta a conciliare le opposte posizioni emerse nella giurisprudenza della Corte di Cassazione e in quella del Consiglio di Stato in merito alle condizioni per l'accesso al rimedio risarcitorio in materia di illecito della pubblica amministrazione, risolvendo per legge il conflitto fra due massimo organi giurisdizionali.

Si sarebbe così affermata la possibilità teorica della proponibilità dell'azione risarcitoria autonoma, ma assoggettandola ad un breve termine di decadenza (con il risultato pratico di non differenziare di molto, quanto a condizioni di accesso, le due forme di tutela).

La critica più diffusa poggia sulla «mancanza di tenuta sul piano teorico» della soluzione prescelta: id est, sulla irragionevolezza in sé della disposizione, sulla intrinseca carenza di una sua giustificazione razionale, a prescindere dai risvolti in ordine alla compressione del diritto di difesa.

In questo senso la previsione di un termine decadenziale per proporre azione risarcitoria autonoma (fattispecie invero puramente teorica, anche a seguito dell'interpretazione dell'impianto codicistico resa dal diritto vivente: Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, decisione n. 3 del 2011), pare confermare questa lettura: il codice non ha inteso discostarsi formalmente dall'indicazione del giudice dei diritti, ed ha ammesso l'autonoma proponibilità dell'azione risarcitoria, ma sottoponendola ad un regime — almeno in punto di sbarramento temporale — molto più simile a (e compatibile con) quello dell'azione di annullamento del provvedimento amministrativo, che a quello della domanda di risarcimento del danno.

Se già questo esito appare fortemente discutibile, ancor di più lo è l'estensione — ad opera del comma 5 dell'art. 30 - di tale regime alla diversa fattispecie di azione risarcitoria preceduta dalla (pregiudiziale) impugnazione del provvedimento lesivo, caratterizzata, come accennato, dalla avvenuta, irrevocabile formazione della certezza giuridica sul profilo sostanziale della spettanza. Tralasciando ogni considerazione sulla effettiva eziologia storico-giuridica del regime censurato, esso appare irragionevolmente e ingiustificatamente compressivo del diritto del danneggiato a richiedere il risarcimento del danno.

Il parametro di legittimità della decadenza convenzionale (art. 2965 cod. civ.) è dato dal limite della eccessiva difficoltà nell'esercizio del diritto: dal che discende la centralità, anche nelle ipotesi di decadenza legale, del criterio funzionale (l'unica differenza risiede nel fatto che mentre nel primo caso la verifica della rispondenza al cennato parametro funzionale è operata dal giudice comune, nel secondo caso, relativo alla decadenza legale, la valutazione è affidata al Giudice delle leggi).

Il profilo di irragionevolezza che vizia la disposizione in esame attiene quindi sia alla previsione di un termine stabilito a pena di decadenza, al di fuori del presupposti legittimanti una così incisiva compressione dell'esercizio del



diritto (senza la possibilità di conciliare la delimitazione temporale con il più favorevole - per il danneggiato — regime della prescrizione); sia nella concreta fissazione di tale termine in centoventi giorni.

Il giudizio di irragionevolezza si fonda sia sulle argomentazioni di ordine teorico-generale e disciplinare sopra esposte, sia sul rilievo della inesistenza di un *tertium comparationis* che giustifichi l'introduzione di simile disciplina.

La Relazione al codice del processo amministrativo afferma che il termine di centoventi giorni si giustificherebbe «sul presupposto che la previsione di termini decadenziali non è estranea alla tutela risarcitoria, vieppiù a fronte di evidenti esigenze di stabilizzazione delle vicende che coinvolgono la pubblica amministrazione».

Quanto alla prima parte dell'affermazione, non è dato rinvenire riscontri alla stessa: se non, come osservato, in relazione al diverso profilo della esistenza, nell'ambito della complessa disciplina dei rimedi contro l'illecito, di termini decadenziali relativi ad attività propedeutiche alla proposizione dell'azione di danno, ma da questa strutturalmente e funzionalmente distinte (ciò che, nel processo amministrativo, è garantito dal termine per la sollecita impugnazione del provvedimento lesivo; e, nell'esempio tratto dal diritto civile relativo alla garanzia per i vizi della cosa venduta, dalla tempestiva denuncia della scoperta del vizio).

Quanto alla seconda parte dell'affermazione, se le «esigenze di stabilizzazione delle vicende che coinvolgono la pubblica amministrazione» possono avere un qualche rilievo oltre la prospettiva meramente caducatoria (il che è tradizionalmente escluso), ciò potrebbe al più riscontrarsi nell'ipotesi di proposizione dell'azione risarcitoria in via autonoma, con contestuale sindacato (incidentale) della legittimità del provvedimento lesivo.

Non già nell'ipotesi, qui ricorrente, in cui detto sindacato è stato definitivamente compiuto.

Peraltro, la violazione degli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione si configura anche per altra via.

All'esito della ricostruzione del sistema di tutela del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, cui ha recato un fondamentale contributo la sentenza n. 204 del 2004 della Corte costituzionale, si ritiene comunemente che il rimedio risarcitorio sia inscindibilmente legato, in relazione di complementarietà, a quello caducatorio: la tutela costituzionale dell'interesse legittimo è soddisfatta solo se il titolare può chiedere, oltre all'annullamento del provvedimento lesivo, il risarcimento per equivalente del danno che traguardi e completi gli effetti del giudicato di annullamento.

L'azione di danno è dunque costituzionalmente necessaria; in questo senso la Corte costituzionale è stata ancora più esplicita nella successiva sentenza n. 191 del 2006: «laddove la legge (...) costruisce il risarcimento del danno, ai fini del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, come strumento di tutela affermandone — come è stato detto — il carattere “rimediale”, essa non viola alcun precetto costituzionale e, anzi, costituisce attuazione del precetto dell'art. 24 Cost. laddove questo esige che la tutela giurisdizionale sia effettiva e sia resa in tempi ragionevoli».

La concentrazione dei rimedi in capo al giudice amministrativo, tuttavia, funzionale alla contrazione dei tempi processuali, non può avvenire a condizione della introduzione di condizioni di accesso alla tutela assolutamente (e senza ragione) restrittive.

Se l'attribuzione alla giurisdizione amministrativa della cognizione dell'azione risarcitoria, coerente alla pienezza della tutela in termini ragionevoli, comporta come contropartita l'introduzione di un regime che, derogando al diritto comune, comprime significativamente le condizioni per l'accesso al rimedio, risulta palesemente contraddetta la finalità stessa della previsione dello strumento risarcitorio accanto a quello caducatorio nel sistema di tutela dell'interesse legittimo: in altre parole, viene contraddetta l'esigenza di pienezza ed effettività della tutela.

La richiamata giurisprudenza costituzionale ha reso, invero, le riportate affermazioni in presenza di una disciplina dell'accesso al rimedio risarcitorio nei confronti della pubblica amministrazione regolata dal diritto comune: dal che discende il quesito circa la perdurante attualità di quelle considerazioni, in punto di conformità allo standard di tutela posto dall'art. 24 della Costituzione, alla luce della disciplina introdotta dal codice del processo amministrativo, e in particolare della disposizione censurata.

È appena il caso di osservare che è estranea alla prospettazione del vizio di legittimità costituzionale la qualificazione, in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo, della situazione giuridica soggettiva del danneggiato che domanda il risarcimento del danno da illegittimo esercizio della funzione amministrativa.

Nel primo caso, non trova ragionevole giustificazione una disciplina diversa da quella stabilita per ogni diritto soggettivo dalla clausola generale di responsabilità civile (la pubblica amministrazione essendo un debitore la cui posizione in nulla si differenzia, sotto questo profilo, da quella dell'obbligato ex delitto).

Nel secondo caso, la complementarietà dei rimedi evocata dalla citata giurisprudenza costituzionale ha un senso se si mantiene la diversità strutturale degli stessi e delle corrispondenti tecniche di tutela: se invece si assimila — quanto alle condizioni di accesso — quello risarcitorio a quello caducatorio, la complementarietà si riduce ad una astratta petizione di principio, risolvendosi in concreto la tutela dell'interesse legittimo nella sola possibilità di contestare entro un breve termine di decadenza la legittimità del provvedimento (a fini caducatori, ovvero a fini risarcitori).



Infine, ad avviso del collegio, la disciplina dettata dall'art. 30, comma 5, cod. proc. amm., viola pure l'art. 117, primo comma, della Costituzione, attraverso la violazione dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), che prevede il diritto ad un «giusto processo», in quanto il legislatore nazionale, fissando il suddetto ristretto termine decadenziale, ha interferito nell'amministrazione della giustizia, attribuendo alla pubblica amministrazione una posizione di vantaggio in assenza di «motivi imperativi di interesse generale», come enucleati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Il presente giudizio va pertanto sospeso, disponendosi per le attività previste dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Seconda).

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 30, comma 5, del d.lgs 2 luglio 2010, n. 104, in relazione agli artt. 3, 24, 103, 113 e 117, comma 1, della Costituzione, e per l'effetto sospende il processo, e dispone perché la Segreteria trasmetta gli atti alla Corte costituzionale, notifichi la presente ordinanza alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunichi ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2013.

Il Presidente: GIUSEPPE CARUSO

Il Consigliere: ORESTE MARIO CAPUTO

Il Consigliere estensore: PAOLO PERUGIA

14C00147

N. 106

Ordinanza del 7 marzo 2014 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria sez. staccata di Reggio Calabria sul ricorso proposto da Laurendi Vincenzo contro Questura di Reggio Calabria e Ministero dell'interno.

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro - Devoluzione alla competenza funzionale ed inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Violazione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Violazione del principio della ragionevole durata del processo - Lesione del principio di pari dignità degli organi di giustizia amministrativa di primo grado.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 135, comma 1, lett. *q-quater*), e 14.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 111 e 125.

In via subordinata:

Giustizia amministrativa - Norme del codice del processo amministrativo disciplinanti la competenza funzionale ed inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma - Contrasto con i principi e criteri direttivi della legge di delega n. 69/2009 - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 13, 14, 15 e 16.
- Costituzione, art. 76, in relazione all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA CALABRIA

SEZIONE STACCATA DI REGGIO CALABRIA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 757 del 2013, proposto da: Laurendi Vincenzo, n. q. di titolare della omonima ditta, rappresentato e difeso dagli avv. Fabio Sarra e Francesco Giuffrè, con domicilio eletto presso Fabio Sarra Avv. in Reggio Calabria, via V. Veneto n. 65;

Contro Questura di Reggio Calabria; Ministero dell'Interno, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura, domiciliata. in Reggio Calabria, via del Plebiscito n. 15;

Per l'annullamento previa sospensione cautelare tipica, del decreto cat. 11 e/prat. 0712013 / dpas del 29 agosto 2013, notificato al destinatario il successivo 25 settembre, con il quale il questore della provincia di Reggio Calabria, ha rigettato l'istanza presentata dal sig. Laurendi Vincenzo in data 14 maggio 2013, preordinata al rilascio della licenza di p.s. di cui all'art. 88 del tulp, per la raccolta delle scommesse individuate dall'art. 38 comma 4 del d.l. 4 luglio 2006 n. 223 conv. in l. 9 agosto 2006 n. 248, da esercitare per conto della società concessionaria «lottomatica scommesse sri» nel locale sito in viale Domenica Zerbi Genovese n. 9/11/13 di Reggio Calabria (all. 2); nonché di ogni altro atto presupposta, connesso e conseguente, ivi compresa la relazione della squadra mobile di Reggio Calabria eseguita all'interno dell'esercizio commerciale «bar gran caffè» e conclusa con l'individuazione di un vano idoneo all'occultamento di armi ed altro, abilmente celato da un muro; quindi del verbale di controllo operato nei confronti del sig. Laurendi Diego, risultato in compagnia di persone a carico delle quali sono stati segnalati pregiudizi di polizia e/o giudiziari, anche per gravi reati: atti non specificamente conosciuti, per l'astensione dei quali, è stata presentata specifica istanza di accesso.

Visti il ricorso e relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 9 gennaio 2014 la dott.ssa Caterina Criscenti e uditi per le patti i difensori come specificato nel verbale;

1. È impugnato, con richiesta incidentale di sospensione cautelare della sua efficacia, il provvedimento del Questore di Reggio Calabria di diniego dell'autorizzazione di Pubblica Sicurezza ex art. 88 TULPS per l'esercizio dell'attività di raccolta di scommesse da esercitate per conto della società «Lottomatica scommesse S.r.l.»

Si è costituita l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Reggio Calabria nell'interesse del Questore, con memoria di pura forma, chiedendo che il ricorso venga dichiarato irricevibile, inammissibile e/o rigettato nel merito.

Alla camera di consiglio del 9 gennaio 2014, fissata per la trattazione della domanda cautelare, il Tribunale d'ufficio ha fatto presente alle parti che sulla controversia il Tar adito sarebbe incompetente, appartenendo la controversia alla competenza funzionale del Tar Lazio, ai sensi dell'art. 135, lettera q-quatet), c.p.a., lettera aggiunta dall'art. 10, comma 9-ter, D.L. 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 aprile 2012, n. 44.

2. Occorre preliminarmente verificare la questione di competenza.

Stabilisce, infatti, l'art. 15 c.p.a. («Rilievo dell'incompetenza»), come novellato dal decreto legislativo 14 settembre 2012 n. 160, che «in ogni caso il giudice decide sulla competenza prima di provvedere sulla domanda cautelare e, se non riconosce la propria competenza ai sensi degli articoli 13 e 14, non decide sulla stessa». Parallelamente il comma 4 dell'art. 13, anch'esso novellato nel 2012, statuisce che «la competenza di cui al presente articolo e all'art. 14 è inderogabile anche in ordine alle misure cautelate».

La presente controversia rientra, in effetti, nel novero degli affari ricompresi nella competenza funzionale del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, di cui all'art. 14 c.p.a., che vi include tutte «le controversie indicate dall'art. 135 e dalla legge» e fra queste appunto anche quelle aventi ad oggetto i provvedimenti «emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro».

3. Tuttavia il Tribunale dubita della legittimità costituzionale di questa previsione con riferimento agli articoli 3, 25, 125, 24 e 111 Cost., nonché 76 Cost. come già fatto con tre ordinanze emesse in data 4 giugno 2013 e pubblicate su *G.U.* del 9 ottobre 2013 n. 41, integralmente riprese dal Tar Piemonte, II sezione, e condivise anche dal Tar Puglia, Bari, III sezione, ed inoltre ora con riferimento ad altro parametro costituzionale, ossia Part. 77 Cost.



Sulla violazione degli articoli 3, 25, 125, 24 e 111 Cost, il Collegio non può che riproporre le argomentazioni già rassegnate, che qui di seguito integralmente si riportano.

«3.1. Occorre premettere che le leggi processuali anteriori al codice, e segnatamente la legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali, non contenevano una disciplina generale sulla competenza funzionale inderogabile del Tar Lazio.

La legge 6 dicembre 1971 n. 1034, all'art. 3, ripartiva, infatti, la competenza per territorio fra i vari tribunali regionali, prevedendo, al comma 3, una competenza residuale del Tar con sede a Roma, per gli atti statali. Contenuto analogo presenta oggi l'art. 13 c.p.a., eccezion fatta per gli effetti scaturenti dalla proposizione della lite presso un giudice incompetente, atteso che innovativamente il Codice ha optato per il regime dell'inderogabilità della competenza territoriale.

L'introduzione di ipotesi di competenza (intesa come) funzionale a favore, pressoché esclusivamente, del Tar Lazio, sede di Roma, prende avvio negli anni 90 ed avviene per la prima volta ad opera della legge 12 aprile 1990, n. 74, il cui art. 4, sostituendo l'art. 17, legge 24 marzo 1958, n. 195 sul Consiglio superiore della magistratura (che nella sua originaria formulazione disponeva: Contro i predetti provvedimenti [quelli riguardanti i magistrati], è ammesso ricorso al Consiglio di Stato per motivi di legittimità), così disponeva: Contro i predetti provvedimenti è ammesso ricorso in primo grado al tribunale amministrativo regionale del Lazio per motivi di legittimità.

Contro le decisioni di prima istanza è ammessa l'impugnazione al Consiglio di Stato.

Questa normativa, che per prima ha introdotto una significativa deroga al principio della territorialità, stabilendo una vera e propria ipotesi di competenza funzionale, non derogabile su accordo delle parti, è stata ritenuta dalla Corte costituzionale - cui la questione era stata rimessa dal Tar Sicilia - non contraria al dettato costituzionale (sent. n. 189 del 22 aprile 1992).

In particolare la Corte, nell'escludere il contrasto della norma con gli articoli 3, 24 e 125 Cost., valorizzò la particolare posizione che il Consiglio superiore della Magistratura occupa nell'ordinamento costituzionale della Repubblica e nell'organizzazione dei pubblici poteri ed il peculiare status rivestito dai magistrati ordinari, particolare e differenziato, rispetto alla categoria degli altri pubblici dipendenti.

La Corte ebbe, altresì, a rilevare che la norma censurata risponde anche ad «un'esigenza largamente avvertita circa l'uniformità della giurisprudenza fin dalle pronunce di primo grado» e comunque non si pone in contrasto con l'art. 125, comma 2, Cost., perché «il Tribunale amministrativo regionale del Lazio è parte ... del sistema processuale amministrativo che consta di numerosi gangli periferici e di uno centrale, che con quelli è collegato - in base alle regole proprie della giurisdizione amministrativa - ben oltre il caso oggetto dell'impugnativa in esame».

Avveduta dottrina, rilevato fra l'altro che la Corte non aveva compiutamente percepito gli esatti termini delle argomentazioni giuridiche prospettate dal giudice *a quo* sulla competenza funzionale, profeticamente osservò che il legislatore, dal dictum della Corte, avrebbe ricevuto spinte tese al rafforzamento ed all'ampliamento di quell'inderogabilità così inaugurata con la norma riconosciuta legittima.

Già poco dopo la normativa concernente i magistrati ordinari, la legge 10 ottobre 1990 n. 287, all'art. 33, riconduceva alla competenza funzionale del Tar centrale i provvedimenti emessi dall'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato.

È bene osservare incidentalmente che in ambedue le ipotesi sarebbe comunque individuabile anche una competenza «originaria» del Tribunale amministrativo regionale del Lazio (sia il CSM che l'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato hanno sede a Roma), donde la particolarità starebbe piuttosto nella sua natura non derogabile.

Successivamente numerose e variegiate tipologie di controversie sono state ascritte alla competenza funzionale del Tar Lazio (anche a prescindere dalla sede dell'autorità emanante), sino a giungere alla positivizzazione, con l'art. 14 c.p.a., di un'autonoma categoria concettuale, cui fa da pendant un lungo elenco di controversie contenuto nell'art. 135 c.p.a., composto da ben diciotto punti (dalla lettera *a*) alla lett. *q-quater*).

L'art. 135 c.p.a. ricomprende così una congerie nutritissima di fattispecie (una delle quali, quella in materia di sanzioni irrogate dalla CONSOB, prevista da una parte della lettera *c*), dichiarata già incostituzionale con sent. n. 162 del 27 giugno 2012), posto che - a parte l'evenienza della connessione fra controversie, non legislativamente affrontata, che ha portato ad un ulteriore incremento delle liti da incardinare presso il Tar Lazio - sotto le varie lettere del catalogo sono spesso incluse più tipologie di controversie (così, ad esempio, sub lettera *a*, insieme alle controversie relative ai provvedimenti riguardanti i magistrati ordinari, vi sono quelle relative ai provvedimenti riguardanti i magistrati amministrativi adottati dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa).

3.2. In questo modo ricostruita brevemente la genesi ed il contenuto della competenza (oggi testualmente) «funzionale inderogabile» del Tar Lazio, questo giudice dubita, in primo luogo, della legittimità costituzionale della previsione codicistica nella parte in cui devolve alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, i provvedimenti emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con - vincita in denaro.



La lettera *q-quater* ora in esame è stata introdotta dall'art. 10 D.L. 2 marzo 2012 n. 16, e segnatamente dal comma *9-ter* inserito dalla legge di conversione.

L'art. 10 si occupa di «potenziamento in materia di giochi» e contempla una serie di misure, che vanno dalla costituzione di un fondo destinato alle operazioni di gioco, alla positivizzazione dell'agente «scommettitore», al divieto di utilizzo di denaro contante ed altro ancora, ritenute funzionali al raggiungimento di determinati obiettivi, quali «contrastare efficacemente il pericolo di infiltrazioni criminali» nei giochi pubblici, «acquisite elementi di prova in ordine alle eventuali violazioni in materia di gioco pubblico, ivi comprese quelle relative al divieto di gioco dei minori», «assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari, finalizzata a prevenire infiltrazioni criminali e il riciclaggio di denaro di provenienza illecita» e così via.

La previsione di una competenza giurisdizionale amministrativa accentrata sugli atti delle locali autorità di Polizia non si presenta, invece, connessa ad alcuna di queste finalità, né appare supportata da autonome ragioni, risultando piuttosto - come si spiegherà - antitetica agli obiettivi di penetrante controllo del territorio che la normativa «sostanziale» intende perseguire.

Rileva, dunque, il Collegio l'assenza di ragioni speciali idonee a giustificare un siffatto eccezionale spostamento di competenza (vd. per la necessità di tali ragioni sent n. 237 del 26 giugno 2007 sulla materia di cui all'art. 3, commi *2-bis*, *2-ter* e *2-quater*, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245 - Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania commi aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21, oltre che la citata sent. n. 189/92) e, quindi, l'irragionevolezza di tale previsione.

Non assume, infatti, l'Autorità emanante (che, anzi, si caratterizza per il suo peculiare radicamento e contatto col territorio) una particolare posizione nell'ordinamento costituzionale della Repubblica e nell'organizzazione dei pubblici poteri, tale da rendere preferibile una cognizione dei suoi atti affidata ad un unico giudice con sede in Roma.

Neppure i destinatari dei provvedimenti in questione presentano un peculiare status, meritevole di un diverso trattamento, e neppure vi è una situazione di straordinaria emergenza, come nel caso delle misure dettate per il settore dei rifiuti.

Anche la giustificazione, introdotta dalla Corte in maniera incidentale nella sentenza n. 189 del 1992, dell'uniformità della giurisprudenza fin dalle pronunce di primo grado - ammesso che in un ordinamento di civil law possa essere considerato un valore cardine - non è di certo qui pertinente.

Il Collegio è dell'avviso che anche il rispetto del criterio base della sede dell'autorità emanante, più chiaro ed oggettivo, sia altrettanto in grado di garantire la stabilità delle soluzioni giurisprudenziali, che scaturiscono in effetti dalla «dialettica» tra giudice di primo grado e giudice di appello, nella quale anche i Tar periferici sono coinvolti, al pari del Tar del Lazio.

Inoltre, proprio l'individuazione del Tar del Lazio quale unico giudice funzionalmente competente si presenta antitetica rispetto all'obiettivo indicato dalla Corte, poiché l'ampliamento della struttura del Tar romano, in parte dovuto anche allo smisurato aumento, nel corso degli anni, delle sue competenze (tribunale oggi composto da ben dodici sezioni, con circa cinque - sei magistrati per sezione), unitamente al problema dell'efficiente organizzazione del lavoro (compresa la necessaria rotazione delle materie e dei giudici fra le sezioni), fa sì che esso non si presenti neppure in astratto idoneo ad assicurare l'ambita uniformità o, paradossalmente, si presenti addirittura come il meno idoneo.

Tra l'altro, nel processo amministrativo la funzione nomofilattica appartiene al giudice di appello ed oggi in special modo all'Adunanza Plenaria (art. 99 c.p.a.), né peraltro sembra ipotizzabile, a tal fine, una diversa qualità del Tar Lazio insediato nella capitale, con la configurazione di una sorta di supremazia rispetto agli altri Tribunali amministrativi, posto che la selezione dei magistrati che lo compongono non presenta alcun profilo di differenziazione rispetto a quella degli altri Tar.

3.3. All'irragionevolezza sopra evidenziata si accompagna un'irrazionalità estrinseca della recente previsione legislativa rispetto ad altra norma costituzionale, ossia all'art. 125 Cost.

Questa norma sancisce il principio del decentramento a livello regionale della giurisdizione amministrativa, nell'ottica di una necessaria prossimità del giudice ai fatti di cui è chiamato a conoscere.

Come è noto, dai lavori preparatori dell'art. 125 (originario comma 2), si ricava l'intenzione dei Costituenti di adeguare l'organizzazione della giustizia amministrativa alla mutata articolazione del decentramento politico territoriale e, in particolare, al ruolo centrale che l'ente Regione era destinato ad assumere, nella piena convinzione che «la giustizia amministrativa quanto è più periferica tanto più risponde alle esigenze popolari» (A.C., 4363, intervento di Musolino nella seduta del 4 dicembre 1947).

Se pure, dunque, si vuole escludere - come la giurisprudenza costituzionale ha già fatto più volte: da ult. sent. n. 117/2012, con riferimento alla magistratura in genere, che il termine «giudice naturale» di cui all'art. 25 Cost. presenti una valenza autonoma rispetto al carattere della sua precostituzione per legge, dovendo piuttosto ritenersi che tale



espressione corrisponda in tutto e per tutto a quella di «giudice precostituito per legge» con la quale si salda in endiade, per la giustizia amministrativa il concetto di «giudice naturale» non può che assumere una portata diversa, per lo speciale assetto dei giudici di primo grado sul territorio voluto dal titolo V della Costituzione.

Ne consegue che la competenza dei giudici amministrativi deve essere non solo predeterminata dalla legge, ma deve rispettare il principio di naturalità come desumibile dal comb. disp. dell'art. 25 e dell'art. 125, nel senso di una sicura maggiore idoneità del giudice individuato su base regionale a fornire una risposta di giustizia adeguata.

«Tra l'altro, il sistema della giustizia amministrativa non gode - come quello della giustizia ordinaria - di una capillare diffusione degli organi giudicanti sull'intero territorio nazionale, ma si articola appunto, per espresso dettato costituzionale, su base regionale, con un solo ufficio situato nel capoluogo di ogni Regione e con la possibilità di istituzione di alcune sedi staccate (tra cui, appunto, quella di Reggio Calabria). La deroga al criterio della competenza territoriale in favore di un Tribunale unico su base nazionale, individuato in base alla sua allocazione nella capitale della Repubblica, stravolge la prospettiva di un sistema articolato su base regionale, id est non verticistico ed accentrato, ed altera profondamente l'equilibrio del controllo sugli atti amministrativi, pensato dai Costituenti sicuramente in maniera svincolata dalla specializzazione per singole materie (contrariamente a quanto, invece, consentito per l'autorità giudiziaria ordinaria: art. 102, comma 2, Cost.).

Quanto argomentato a tal proposito dalla Corte nel 1992 appare, dunque, a questo giudice meritevole di una rinnovata riflessione, soprattutto alla luce dell'evoluzione subita sia dal sistema delle autonomie locali (in dipendenza della riforma del Titolo V, attuata con L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3), sia dal sistema processuale amministrativo: l'affermazione secondo cui il sistema della giustizia amministrativa «consta di numerosi gangli periferici e di uno centrale, che con quelli è collegato» non riflette adeguatamente il dettato dell'art. 125 Cost, il quale non prevede, invero, differenziazione di sorta tra gli organi di giustizia amministrativa di primo grado e non contempla un tribunale centrale, di diversa o maggiore importanza, cui contrapporre «gangli periferici» (in verità, di fatto, neppure particolarmente numerosi, dato anche il notevole aumento del contenzioso, specie in primo grado), ma piuttosto riconosce pari, oltre che piena, dignità a tutti i Tribunali amministrativi regionali.

Si aggiunga che se il Tar Lazio fosse da qualificare come un giudice di competenza centrale, sì da ritenere legittime le norme che ne accrescono la competenza (generalizzando una sorta di legittima suspicione che porti a ritenere inidoneo il Tribunale territoriale a decidere talune tipologie di cause), dovrebbe assumere maggior pregnanza il fondamento giustificativo di queste scelte derogatorie in base agli interessi che esse coinvolgono, specie laddove la competenza del Tar Lazio non venisse in rilievo secondo il criterio della competenza territoriale (come è evidentemente nel caso che qui si esamina, vista la sede dell'ente e il luogo di produzione degli effetti dell'atto), pena una grave incoerenza sistematica dell'istituto della competenza funzionale inderogabile ex art. 14, comma 1, c.p.a.

3.4. Ritiene, inoltre, questo Tribunale che la scelta del legislatore di incardinare (anche) le controversie sugli atti dell'autorità decentrate di polizia presso il Tar della capitale si ponga in contrasto con gli articoli 24 e 111 Cost.

La concentrazione presso un unico ufficio giudiziario (il Tar con sede in Roma) rende assai più difficoltoso l'esercizio concreto del diritto di difesa e confligge con il canone della ragionevole durata del processo.

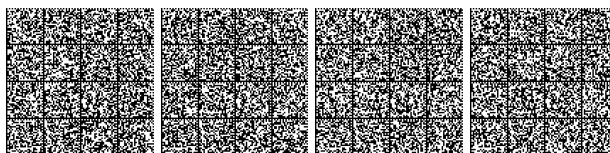
Per un verso, infatti, si costringe colui che intende agire (o resistere) a tutela della propria posizione soggettiva ad affrontare spese ulteriori ed aggiuntive, rispetto a quelle già molto elevate richieste comunque per l'accesso alla giustizia (anche a causa dei continui aumenti del contributo unificato), rendendo così gravoso ed ostacolando in modo eccessivo l'utile esercizio del diritto di difesa, specie se si considera che la nuova disciplina premette la verifica della competenza anche alla decisione sulla domanda cautelare, e nel contempo si rende più difficoltosa e meno tempestiva la difesa processuale dell'Amministrazione resistente.

Dall'altro, l'incremento smisurato di vario contenzioso presso un unico Tar, nel quale si concentrano già numerose liti «ordinarie», rende inevitabilmente sempre più lungo il tempo medio di durata dei relativi processi, con gravi ricadute sull'efficienza dell'intero Paese e sulla spesa pubblica, sulla quale pure gravano i costi dei risarcimenti *ex lege* Pinto».

4. Prima di affrontare e riproporre la questione di legittimità di tutta la disciplina sulla competenza contenuta nel codice del processo rispetto all'art. 76, il Tribunale ritiene di dover prospettare dubbi di costituzionalità della disposizione ex art. 135 c.p.a. anche rispetto all'art. 77 Cost., parametro costituzionale che nelle precedenti ordinanze non era stato preso in considerazione.

Come già precisato prima, la lett. q-*quater*), c.p.a. è stata aggiunta dall'art. 10, comma 9-*ter*, D.L. 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 aprile 2012, n. 44.

Orbene, il decreto-legge, così come configurato nella Costituzione, è uno strumento volto a fronteggiare «casi straordinari di necessità e urgenza». Come più volte riconosciuto dalla Corte costituzionale, anche di recente con la nota sentenza 19 luglio 2013, n. 220, esso non è, dunque, compatibile con l'introduzione di riforme ordinamentali, di lungo periodo, non circoscritte a misure meramente organizzative.



Una norma derogatoria del normale riparto di competenza tra i giudici non si presta, pertanto, per il suo carattere ordinamentale e duraturo nel tempo, ad essere introdotta col sistema del decreto-legge. Né è rinvenibile, nella materia dei giochi pubblici, un caso straordinario di necessità e d'urgenza che consigli l'introduzione immediata di questa misura.

Per di più la previsione di natura processuale qui censurata è stata introdotta in sede di conversione (vd. sopra § 3.2), con la conseguenza che si è coniata una normativa «a regime», del tutto slegata da contingenze particolari e certamente estranea alla finalità del decreto-legge (cf: Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22).

5. Unitamente alla questione così come fin qui esposta, come già fatto nelle precedenti ordinanze di rimessione, «il Tribunale ritiene di prospettare una diversa e più ampia questione di legittimità costituzionale - di cui la Corte ad quem, d'ufficio, potrà cogliere l'eventuale «pregiudizialità logico-giuridica» - che, muovendo dalla nuova configurazione, in termini ormai generali, della competenza funzionale e inderogabile del Tar Lazio (articoli 14 e 135 c.p.a.), coinvolge l'intera disciplina della competenza contenuta nel codice del processo amministrativo, adottato in attuazione della delega contenuta nell'art. 44 legge 18 giugno 2009 n. 69.

Ad avviso di questo giudice la normativa (articoli 13, 14, 15 e 16) contenuta nei Capo IV, titolo I, del libro I del codice è in contrasto con l'art. 76 Cost.

La Corte costituzionale ha sempre precisato e rimarcato che in caso di deleghe che abbiano ad oggetto la revisione, il riordino ed il riassetto di norme preesistenti, quale è certamente quella contenuta nell'art. 44 cit., «l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è (...) ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato», giacché quest'ultimo non può innovare «al di fuori di ogni vincolo alla propria discrezionalità esplicitamente individuato dalla legge-delega» (sentenza n. 293 del 2010), specificando che «per valutare se il legislatore abbia ecceduto [i] - più o meno ampi - margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega» (sentenza n. 230 del 2010).

Questa precisazione è ribadita da ultimo nella sentenza 27 giugno 2012 n. 162, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 133, comma 1, lettera 1), 135, comma 1, lettera c), e 134, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), per violazione dell'art. 76 Cost., nella parte in cui attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo con cognizione estesa al merito e alla competenza funzionale del Tar Lazio - sede di Roma, le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla CONSOB.

Orbene, tra i criteri ed i principi direttivi contenuti nella delega dettata per il riassetto della disciplina del processo amministrativo, che la Corte con la sent. n. 162/12 cit. ha, peraltro, ritenuto sufficientemente specifici, non ve ne era alcuno che abilitasse il legislatore delegato a riformare e innovare l'istituto della competenza e, ciò nonostante, il decreto legislativo n. 104/2010 ha ribaltato totalmente il sistema vigente sin dal 1971, rendendo inderogabile la competenza per territorio, prima sempre derogabile.

L'unico cenno al tema della competenza riguarda un momento processuale a valle, ossia quello della riassunzione del giudizio, e si rinviene nella lettera e), che invita il legislatore delegato a «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», facendosi riferimento alle ipotesi di competenza funzionale già esistenti nell'ordinamento, ma senza voler introdurre un principio di inderogabilità della competenza territoriale o in genere altre novità in materia, del quale nella legge di delega non vi è traccia.

Che questa innovazione non trovi riscontro nella legge delega lo si desume indirettamente anche dalla relazione al Codice, la quale dà atto del cambiamento («tutta la competenza del giudice amministrativo è divenuta inderogabile dalle parti»), anche in modo dettagliato («Questo, in dettaglio, è il regime del rilievo dell'incompetenza»), senza tuttavia far mai riferimento alla legge di delega, ripetutamente citata invece in sede di illustrazione della disciplina di molti altri istituti, al fine di chiarire che essa è stata adottata in conformità all'art. 76 Cost., in ossequio o in puntuale applicazione dei criteri direttivi della delega.

D'altronde non è privo di significato il fatto che la modifica in senso radicalmente innovativo del regime della competenza non sia stata frutto del lungo e meditato lavoro della Commissione speciale nominata ai sensi del comma 4 dell'art. 44, la quale aveva, infatti, varato, in data 10 febbraio 2010, il progetto di codice (in questa, come in altre parti, ritoccato, nell'immediatezza della sua approvazione finale, e per di più al di fuori del dibattito parlamentare), mantenendo, da un lato, il regime ordinario della competenza territoriale sempre derogabile su accordo delle parti e, dall'altro, enunciando i casi di devoluzione di controversie al Tar Lazio (o al Tar Lombardia, sede di Milano, limitatamente alle controversie relative ai poteri esercitati dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas) qualificandoli, però, in termini di «competenza territoriale inderogabile».

Né, ancora, la *ratio* complessiva sottesa alla legge di delega - che pure la giurisprudenza della Corte esorta a tener presente - potrebbe giustificare una simile scelta innovativa: se, infatti, obiettivo principale della delega per il riassetto



di una normativa stratificata e caotica, che risultava in parte anche antecedente al testo della Costituzione, era quello di assicurare maggiore effettività della tutela, trasfondendo in un corpus unitario anche gli approdi pretori e gli esiti della giurisprudenza della Corte costituzionale, in ossequio all'art. 111 Cost., non c'è dubbio che l'innovativa opzione per l'inderogabilità della competenza, fin dalla sede cautelare, unitamente all'articolazione di complessi rimedi (invero in parte ridotti col secondo correttivo del settembre 2012) per far valere l'incompetenza, non solo non trova addentellati nel sistema previgente, ma ha pure irrigidito e reso più vischiosa la risposta di giustizia, in contrasto con la primaria finalità di snellire l'attività giurisdizionale e rendere maggiormente congrui i tempi del processo.

L'eccesso di delega ha sicura rilevanza anche rispetto alla competenza funzionale che qui interessa: essa, infatti, da sempre ritenuta, in via interpretativa, una competenza inderogabile, in opposizione alla «ordinaria» e sempre derogabile competenza per territorio, da eccezione è così divenuta espressione di altro parallelo principio generale, operante per le controversie indicate dall'art. 135 e, più in generale, «dalla legge», che fiancheggia quello della competenza per territorio, concorrendo con esso a delineare le modalità di radicamento delle controversie.

Ne discende un sistema del tutto nuovo, dove il regime della competenza (art. 16) è indifferenziato, con ogni forma di competenza, sia quella per territorio che quella c.d. funzionale, inderogabile (La competenza di cui agli articoli 13 e 14 è inderogabile anche in ordine alle misure cautelasi), - donde la rilevanza, anche nella presente controversia, della questione rispetto a tutto il capo sulla competenza, complessivamente illogico e incoerente, atteso che l'attribuzione di controversie alla cognizione del Tar Lazio, sede di Roma, avviene, nella buona sostanza, in ragione del criterio della materia (o perfino, se si vuole, dell'importanza della materia), che non solo, come si è già detto, non ha copertura costituzionale, ma non trova neppure riscontro nella legge delega, con evidente violazione dell'art. 76 Cost.».

In conclusione, questo Tribunale ritiene rilevanti e non manifestamente infondate la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 e dell'art. 135, comma 1, lettera q-*quater*, per quanto d'interesse, per violazione degli artt. 3, 25, 125, 24, 111 e 77 Cost.; in subordine, quella degli articoli 13, nella parte in cui qualifica inderogabile la competenza territoriale, 14, 15 e 16 c.p.a., per violazione dell'art. 76 Cost.

Circa la rilevanza delle questioni prospettate, va ribadito che la domanda cautelare proposta dalla parte ricorrente può essere esaminata da questo Tribunale solo in quanto risulti fondata la questione di legittimità costituzionale prima illustrata.

Dubitando della legittimità costituzionale dell'art. 135 comma 1, lettera q-*quater* c.p.a., il Tribunale reputa di dover sollevare subito la questione, prima di qualsiasi altra decisione, non potendo, da un lato, ovviamente, più farlo una volta spogliatosi, con la trasmissione degli atti di causa al TAR Lazio, in applicazione delle disposizioni sospettale di incostituzionalità, della potestas decidendi e non potendo, d'altro canto, neppure decidere, allo stato, sulla sospensiva, visto il dettato del comma 2 dell'art. 15 c.p.a. per cui «in ogni caso il giudice decide sulla competenza prima di provvedere sulla domanda cautelare e, se non riconosce la propria competenza ai sensi degli articoli 13 e 14, non decide sulla stessa».

Da qui la rilevanza, come detto, della questione, intesa come pregiudizialità della sua soluzione per ogni determinazione che il Tribunale è chiamato ad assumere.

Deve, pertanto, essere disposta la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale per la decisione della predetta questione di legittimità costituzionale, sospendendosi il giudizio instaurato con il ricorso in epigrafe e rinviando la trattazione della domanda cautelare alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte Costituzionale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria Sezione Staccata di Reggio Calabria;

Visti l'art. 134 della Costituzione e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

*Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lett. q-*quater* nella parte relativa alla previsione della competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio anche per i provvedimenti «emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro» e dell'art. 14 c.p.a., per violazione degli articoli 3, 25, 125, 24, 111 e 77 Cost., nonché degli articoli 13, nella parte in cui qualifica inderogabile la competenza territoriale, 14, 15 e 16 c.p.a., per violazione dell'art. 76 Cost.;*



Dispone la sospensione del presente giudizio, rinviando la trattazione della domanda cautelare alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte Costituzionale;

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;

Dispone la immediata trasmissione degli atti, a cura della stessa Segreteria, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 9 gennaio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Il Presidente: ETTORE LEOTTA

L'Estensore: CATERINA CRISCENTI

Referendario: VALENTINA SANTINA MAMELI

14C00148

N. 107

Ordinanza del 7 marzo 2014 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria - sez. staccata di Reggio Calabria

sul ricorso proposto da Ventura Antonino c/Questura di Reggio Calabria

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro - Devoluzione alla competenza funzionale ed inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Violazione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Violazione del principio della ragionevole durata del processo - Lesione del principio di pari dignità degli organi di giustizia amministrativa di primo grado.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 135, comma 1, lett. *q-quater*), e 14.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 111 e 125.

In via subordinata:

Giustizia amministrativa - Norme del codice del processo amministrativo disciplinanti la competenza funzionale ed inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma - Contrasto con i principi e criteri direttivi della legge di delega n. 69/2009 - Eccesso di delega.

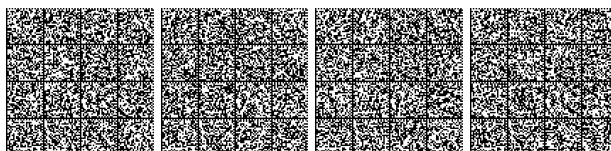
- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 13, 14, 15 e 16.
- Costituzione, art. 76, in relazione all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA CALABRIA

SEZIONE STACCATA DI REGGIO CALABRIA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 653 del 2013, proposto da: Antonino Ventura, rappresentato e difeso dall'avv. Corrado Politi, con domicilio eletto presso Corrado Politi avvocato in Reggio Calabria, via Santa Caterina n. 107/D;

Contro la Questura di Reggio Calabria, rappresentata e difesa per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata in Reggio Calabria, via del Plebiscito n. 15; Ministero dell'interno;



Per l'annullamento del provvedimento Cat. 11E/ prot. n. 85/2013/DPAS, emesso in data 2 ottobre 2013 dalla Questura di Reggio Calabria - Divisione di Polizia amministrativa e sociale - Squadra amministrativa, notificato in data 3 ottobre 2013, con cui si disponeva il rigetto dell'istanza diretta ad ottenere l'autorizzazione di PS, ai sensi dell'art. 88 del TULPS per esercitare l'attività di raccolta scommesse di cui all'art. 38, comma 2 decreto-legge n. 223/2006 convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006 nei locali siti in via Gebbione a mare n. 14 di Reggio Calabria.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Questura di Reggio Calabria;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 18 dicembre 2013 la dott.ssa Caterina Criscenti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

1. È impugnato, con richiesta incidentale di sospensione cautelare della sua efficacia, il provvedimento del Questore di Reggio Calabria di diniego dell'autorizzazione di Pubblica sicurezza ex art. 88 TULPS per l'esercizio dell'attività di raccolta di scommesse.

Si è costituita l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Reggio Calabria nell'interesse del Questore, con memoria di pura forma, chiedendo che il ricorso venga dichiarato irricevibile, inammissibile e/o rigettato nel merito.

Alla camera di consiglio del 18 dicembre 2013, fissata per la trattazione della domanda cautelare, il Tribunale d'ufficio ha fatto presente alle parti che sulla controversia il TAR adito sarebbe incompetente, appartenendo la controversia alla competenza funzionale del TAR Lazio, ai sensi dell'art. 135, lettera q-*quater*), c.p.a., lettera aggiunta dall'art. 10, comma 9-*ter*, decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44.

2. Occorre preliminarmente verificare la questione di competenza. Stabilisce, infatti, l'art. 15 c.p.a. («Rilievo dell'incompetenza»), come novellato dal decreto legislativo 14 settembre 2012, n. 160, che «in ogni caso il giudice decide sulla competenza prima di provvedere sulla domanda cautelare e, se non riconosce la propria competenza ai sensi degli articoli 13 e 14, non decide sulla stessa». Parallelamente il comma 4 dell'art. 13, anch'esso novellato nel 2012, statuisce che «la competenza di cui al presente articolo e all'art. 14 è inderogabile anche in ordine alle misure cautelali».

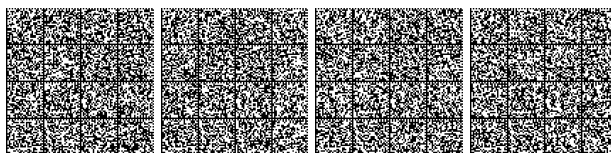
La presente controversia rientra, in effetti, nel novero degli affari ricompresi nella competenza funzionale del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, di cui all'art. 14 c.p.a., che vi include tutte «le controversie indicate dall'art. 135 e dalla legge» e fra queste appunto anche quelle aventi ad oggetto i provvedimenti «emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro».

3. Tuttavia il Tribunale dubita della legittimità costituzionale di questa previsione con riferimento agli articoli 3, 25, 125, 24 e 111 Cost., nonché 76 Cost. come già fatto con tre ordinanze emesse in data 4 giugno 2013 e pubblicate, nella *Gazzetta Ufficiale* del 9 ottobre 2013, n. 41, integralmente riprese dal TAR Piemonte, II sezione, e condivise anche dal TAR Puglia, Bari, III sezione, ed inoltre ora con riferimento ad altro parametro costituzionale, ossia Part. 77 Cost.

Sulla violazione degli articoli 3, 25, 125, 24 e 111 Cost., il Collegio non può che riproporre le argomentazioni già rassegnate, che qui di seguito integralmente si riportano.

«3.1. Occorre premettere che le leggi processuali anteriori al codice, e segnatamente la legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali, non contenevano una disciplina generale sulla competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio.

La legge 6 dicembre 1971, n. 1034, all'art. 3, ripartiva, infatti, la competenza per territorio fra i vari tribunali regionali, prevedendo, al comma 3, una competenza residuale del TAR con sede a Roma, per gli atti statali. Contenuto analogo presenta oggi l'art. 13 c.p.a., eccezion fatta per gli effetti scaturenti dalla proposizione della lite presso un giudice incompetente, atteso che innovativamente il Codice ha optato per il regime dell'inderogabilità della competenza territoriale. L'introduzione di ipotesi di competenza (intesa come) funzionale a favore, pressoché esclusivamente, del TAR Lazio, sede di Roma, prende avvio negli anni '90 ed avviene per la prima volta ad opera della legge 12 aprile 1990, n. 74, il cui art. 4, sostituendo l'art. 17, legge 24 marzo 1958, n. 195, sul Consiglio superiore della magistratura (che nella sua originaria formulazione disponeva: Contro i predetti provvedimenti [quelli riguardanti i magistrati], è ammesso ricorso al Consiglio di Stato per motivi di legittimità), così disponeva: contro i predetti provvedimenti è ammesso ricorso in primo grado al Tribunale amministrativo regionale del Lazio per motivi di legittimità. Contro le decisioni di prima istanza è ammessa l'impugnazione al Consiglio di Stato.



Questa normativa, che per prima ha introdotto una significativa deroga al principio della territorialità, stabilendo una vera e propria ipotesi di competenza funzionale, non derogabile su accordo delle parti, è stata ritenuta dalla Corte costituzionale — cui la questione era stata rimessa dal TAR Sicilia — non contraria al dettato costituzionale (sent. n. 189 del 22 aprile 1992).

In particolare la Corte, nell'escludere il contrasto della norma con gli articoli 3, 24 e 125 Cost., valorizzò la particolare posizione che il Consiglio superiore della magistratura occupa nell'ordinamento costituzionale della Repubblica e nell'organizzazione dei pubblici poteri ed il peculiare *status* rivestito dai magistrati ordinari, particolare e differenziato, rispetto alla categoria degli altri pubblici dipendenti.

La Corte ebbe, altresì, a rilevare che la norma censurata risponde anche ad “un'esigenza largamente avvertita circa l'uniformità della giurisprudenza fin dalle pronunce di primo grado” e comunque non si pone in contrasto con l'art. 125, comma 2, Cost., perché “il Tribunale amministrativo regionale del Lazio è parte ... del sistema processuale amministrativo che consta di numerosi gangli periferici e di uno centrale, che con quelli è collegato — in base alle regole proprie della giurisdizione amministrativa — ben oltre il caso oggetto dell'impugnativa in esame”.

Avveduta dottrina, rilevato fra l'altro che la Corte non aveva compiutamente percepito gli esatti termini delle argomentazioni giuridiche prospettate dal giudice *a quo* sulla competenza funzionale, profeticamente osservò che il legislatore, dal *dictum* della Corte, avrebbe ricevuto spinte tese al rafforzamento ed all'ampliamento di quell'inderogabilità così inaugurata con la norma riconosciuta legittima.

Già poco dopo la normativa concernente i magistrati ordinari, la legge 10 ottobre 1990, n. 287, all'art. 33, riconduceva alla competenza funzionale del TAR centrale i provvedimenti emessi dall'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato.

È bene osservare incidentalmente che in ambedue le ipotesi sarebbe comunque individuabile anche una competenza “originaria” del Tribunale amministrativo regionale del Lazio (sia il CSM che l'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato hanno sede a Roma), donde la particolarità starebbe piuttosto nella sua natura non derogabile.

Successivamente numerose e variegiate tipologie di controversie sono state ascritte alla competenza funzionale del TAR Lazio (anche a prescindere dalla sede dell'autorità emanante), sino a giungere alla positivizzazione, con l'art. 14 c.p.a., di un'autonoma categoria concettuale, cui fa da pendant un lungo elenco di controversie contenuto nell'art. 135 c.p.a., composto da ben diciotto punti (dalla lettera *a*) alla lettera *q-quater*).

L'art. 135 c.p.a. ricomprende così una congerie nutritissima di fattispecie (una delle quali, quella in materia di sanzioni irrogate dalla CONSOB, prevista da una parte della lettera *c*), dichiarata già incostituzionale con sent. n. 162 del 27 giugno 2012), posto che — a parte l'evenienza della connessione fra controversie, non legislativamente affrontata, che ha portato ad un ulteriore incremento delle liti da incardinare presso il TAR Lazio — sotto le varie lettere del catalogo sono spesso incluse più tipologie di controversie (così, ad esempio, sub lettera *a*), insieme alle controversie relative ai provvedimenti riguardanti i magistrati ordinari, vi sono quelle relative ai provvedimenti riguardanti i magistrati amministrativi adottati dal Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa).

3.2. In questo modo ricostruita brevemente la genesi ed il contenuto della competenza (oggi testualmente) «funzionale inderogabile» del TAR Lazio, questo giudice dubita, in primo luogo, della legittimità costituzionale della previsione codicistica nella parte in cui devolve alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, i provvedimenti emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro.

La lettera *q-quater* ora in esame è stata introdotta dall'art. 10, decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, e segnatamente dal comma 9-ter inserito dalla legge di conversione.

L'art. 10 si occupa di “potenziamento in materia di giochi” e contempla una serie di misure, che vanno dalla costituzione di un fondo destinato alle operazioni di gioco, alla positivizzazione dell'agente “scommettitore”, al divieto di utilizzo di denaro contante ed altro ancora, ritenute funzionali al raggiungimento di determinati obiettivi, quali “contrastare efficacemente il pericolo di infiltrazioni criminali” nei giochi pubblici, “acquisire elementi di prova in ordine alle eventuali violazioni in materia di gioco pubblico, ivi comprese quelle relative al divieto di gioco dei minori”, “assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari, finalizzata a prevenire infiltrazioni criminali e il riciclaggio di denaro di provenienza illecita” e così via. La previsione di una competenza giurisdizionale amministrativa accentrata sugli atti delle locali autorità di Polizia non si presenta, invece, connessa ad alcuna di queste finalità, né appare supportata da autonome ragioni, risultando piuttosto — come si spiegherà — antitetica agli obiettivi di penetrante controllo del territorio che la normativa “sostanziale” intende perseguire.



Rileva, dunque, il Collegio l'assenza di ragioni speciali idonee a giustificare un siffatto eccezionale spostamento di competenza (vd. per la necessità di tali ragioni sent. n. 237 del 26 giugno 2007 sulla materia di cui all'art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245 — Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania — commi aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21, oltre che la citata sent. n. 189/92) e, quindi, l'irragionevolezza di tale previsione.

Non assume, infatti, l'Autorità emanante (che, anzi, si caratterizza per il suo peculiare radicamento e contatto col territorio) una particolare posizione nell'ordinamento costituzionale della Repubblica e nell'organizzazione dei pubblici poteri, tale da rendere preferibile una cognizione dei suoi atti affidata ad un unico giudice con sede in Roma.

Neppure i destinatari dei provvedimenti in questione presentano un peculiare *status*, meritevole di un diverso trattamento, e neppure vi è una situazione di straordinaria emergenza, come nel caso delle misure dettate per il settore dei rifiuti.

Anche la giustificazione, introdotta dalla Corte in maniera incidentale nella sentenza n. 189 del 1992, dell'uniformità della giurisprudenza fin dalle pronunce di primo grado — ammesso che in un ordinamento di civil law possa essere considerato un valore cardine — non è di certo qui pertinente.

Il Collegio è dell'avviso che anche il rispetto del criterio base della sede dell'autorità emanante, più chiaro ed oggettivo, sia altrettanto in grado di garantire la stabilità delle soluzioni giurisprudenziali, che scaturiscono in effetti dalla «dialettica» tra giudice di primo grado e giudice di appello, nella quale anche i TAR periferici sono coinvolti, al pari del TAR del Lazio.

Inoltre, proprio l'individuazione del TAR del Lazio quale unico giudice funzionalmente competente si presenta antitetica rispetto all'obiettivo indicato dalla Corte, poiché l'ampliamento della struttura del TAR romano, in parte dovuto anche allo smisurato aumento, nel corso degli anni, delle sue competenze (tribunale oggi composto da ben dodici sezioni, con circa cinque — sei magistrati per sezione), unitamente al problema dell'efficiente organizzazione del lavoro (compresa la necessaria rotazione delle materie e dei giudici fra le sezioni), fa sì che esso non si presenti neppure in astratto idoneo ad assicurare l'ambita uniformità o, paradossalmente, si presenti addirittura come il meno idoneo.

Tra l'altro, nel processo amministrativo la funzione nomofilattica appartiene al giudice di appello ed oggi in special modo all'Adunanza plenaria (art. 99 c.p.a.), né peraltro sembra ipotizzabile, a tal fine, una diversa qualità del TAR Lazio insediato nella capitale, con la configurazione di una sorta di supremazia rispetto agli altri tribunali amministrativi, posto che la selezione dei magistrati che lo compongono non presenta alcun profilo di differenziazione rispetto a quella degli altri TAR.

3.3. All'irragionevolezza sopra evidenziata si accompagna un'irrazionalità estrinseca della recente previsione legislativa rispetto ad altra norma costituzionale, ossia all'art. 125 Cost.

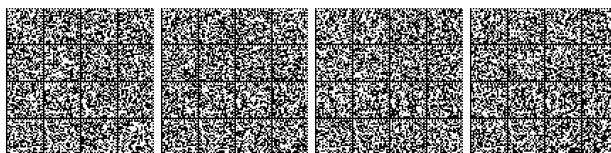
Questa norma sancisce il principio del decentramento a livello regionale della giurisdizione amministrativa, nell'ottica di una necessaria prossimità del giudice ai fatti di cui è chiamato a conoscere.

Come è noto, dai lavori preparatori dell'art. 125 (originario comma 2), si ricava l'intenzione dei Costituenti di adeguare l'organizzazione della giustizia amministrativa alla mutata articolazione del decentramento politico territoriale e, in particolare, al ruolo centrale che l'ente Regione era destinato ad assumere, nella piena convinzione che “la giustizia amministrativa quanto è più periferica tanto più risponde alle esigenze popolari” (A.C., 4363, intervento di Musolino nella seduta del 4 dicembre 1947).

Se pure, dunque, si vuole escludere — come la giurisprudenza costituzionale ha già fatto più volte: da ultima sentenza n. 117/2012 — con riferimento alla magistratura in genere, che il termine “giudice naturale” di cui all'art. 25 Cost. presenti una valenza autonoma, rispetto al carattere della sua precostituzione per legge, dovendo piuttosto ritenersi che tale espressione corrisponda in tutto e per tutto a quella di “giudice precostituito per legge” con la quale si salda in endiade, per la giustizia amministrativa il concetto di “giudice naturale” non può che assumere una portata diversa, per lo speciale assetto dei giudici di primo grado sul territorio voluto dal titolo V della Costituzione.

Ne consegue che la competenza dei giudici amministrativi deve essere non solo predeterminata dalla legge, ma deve rispettare il principio di naturalità come desumibile dal comb. disp. dell'art. 25 e dell'art. 125, nel senso di una sicura maggiore idoneità del giudice individuato su base regionale a fornire una risposta di giustizia adeguata.

Tra l'altro, il sistema della giustizia amministrativa non gode — come quello della giustizia ordinaria — di una capillare diffusione degli organi giudicanti sull'intero territorio nazionale, ma si articola appunto, per espresso dettato costituzionale, su base regionale, con un solo ufficio situato nel capoluogo di ogni Regione e con la possibilità di istituzione di alcune sedi staccate (tra cui, appunto, quella di Reggio Calabria). La deroga al criterio della competenza



territoriale in favore di un Tribunale unico su base nazionale, individuato in base alla sua allocazione nella capitale della Repubblica, stravolge la prospettiva di un sistema articolato su base regionale, *id est* non verticistico ed accentrato, ed altera profondamente l'equilibrio del controllo sugli atti amministrativi, pensato dai Costituenti sicuramente in maniera svincolata dalla specializzazione per singole materie (contrariamente a quanto, invece, consentito per l'autorità giudiziaria ordinaria; art. 102, comma 2, Cost.).

Quanto argomentato a tal proposito dalla Corte nel 1992 appare, dunque, a questo giudice meritevole di una rinnovata riflessione, soprattutto alla luce dell'evoluzione subita, sia dal sistema delle autonomie locali (in dipendenza della riforma del titolo V, attuata con legge Cost. 18 ottobre 2001, n. 3), sia dal sistema processuale amministrativo: l'affermazione secondo cui il sistema della giustizia amministrativa "consta di numerosi gangli periferici e di uno centrale, che con quelli è collegato" non riflette adeguatamente il dettato dell'art. 125 Cost., il quale non prevede, invero, differenziazione di sorta tra gli organi di giustizia amministrativa di primo grado e non contempla un tribunale centrale, di diversa o maggiore importanza, cui contrapporre "gangli periferici" (in verità, di fatto, neppure particolarmente numerosi, dato anche il notevole aumento del contenzioso, specie in primo grado), ma piuttosto riconosce pari, oltre che piena, dignità a tutti i Tribunali amministrativi regionali.

Si aggiunga che se il TAR Lazio fosse da qualificare come un giudice di competenza centrale, si da ritenere legittime le nonne che ne accrescono la competenza (generalizzando una sorta di legittima suspicione che porti a ritenere inidoneo il Tribunale territoriale a decidere talune tipologie di cause), dovrebbe assumere maggior pregnanza il fondamento giustificativo di queste scelte derogatorie in base agli interessi che esse coinvolgono, specie laddove la competenza del TAR Lazio non venisse in rilievo secondo il criterio della competenza territoriale (come è evidentemente nel caso che qui si esamina, vista la sede dell'ente e il luogo di produzione degli effetti dell'atto), pena una grave incoerenza sistematica dell'istituto della competenza funzionale inderogabile ex art. 14, comma 1, c.p.a.

3.4. Ritiene, inoltre, questo Tribunale che la scelta del legislatore di incardinare (anche) le controversie sugli atti dell'autorità decentrate di polizia presso il TAR della capitale si ponga in contrasto con gli articoli 24 e 111 Cost.

La concentrazione presso un unico ufficio giudiziario (il TAR con sede in Roma) rende assai più difficoltoso l'esercizio concreto del diritto di difesa e confligge con il canone della ragionevole durata del processo.

Per un verso, infatti, si costringe colui che intende agire (o resistere) a tutela della propria posizione soggettiva ad affrontare spese ulteriori ed aggiuntive, rispetto a quelle già molto elevate richieste comunque per l'accesso alla giustizia (anche a causa dei continui aumenti del contributo unificato), rendendo così gravoso ed ostacolando in modo eccessivo l'utile esercizio del diritto di difesa, specie se si considera che la nuova disciplina premette la verifica della competenza anche alla decisione sulla domanda cautelare, e nel contempo si rende più difficoltosa e meno tempestiva la difesa processuale dell'Amministrazione resistente.

Dall'altro, l'incremento smisurato di vario contenzioso presso un unico TAR, nel quale si concentrano già numerose liti "ordinarie", rende inevitabilmente sempre più lungo il tempo medio di durata dei relativi processi, con gravi ricadute sull'efficienza dell'intero Paese e sulla spesa pubblica, sulla quale pure gravano i costi dei risarcimenti *ex lege* Pinto.».

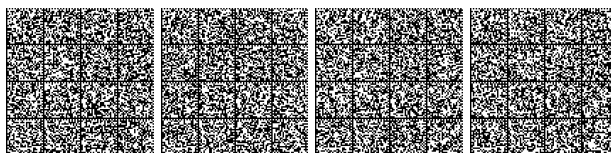
4. Prima di affrontare e riproporre la questione di legittimità di tutta la disciplina sulla competenza contenuta nel codice del processo rispetto all'art. 76, il Tribunale ritiene di dover prospettare dubbi di costituzionalità della disposizione ex art. 135 c.p.a. anche rispetto all'art. 77 Cost., parametro costituzionale che nelle precedenti ordinanze non era stato preso in considerazione.

Come già precisato prima, la lettera q-*quater*), c.p.a. è stata aggiunta dall'art. 10, comma 9-*ter*, decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44.

Orbene, il decreto-legge, così come configurato nella Costituzione, è uno strumento volto a fronteggiare «casi straordinari di necessità e urgenza». Come più volte riconosciuto dalla Corte costituzionale, anche di recente con la nota sentenza 19 luglio 2013, n. 220, esso non è, dunque, compatibile con l'introduzione di riforme ordinamentali, di lungo periodo, non circoscritte a misure meramente organizzative.

Una norma derogatoria del normale riparto di competenza tra i giudici non si presta, pertanto, per il suo carattere ordinamentale e duraturo nel tempo, ad essere introdotta col sistema del decreto-legge. Né è rinvenibile, nella materia dei giochi pubblici, un caso straordinario di necessità e d'urgenza che consigli l'introduzione immediata di questa misura.

Per di più la previsione di natura processuale qui censurata è stata introdotta in sede di conversione (vd. *supra* § 3.2), con la conseguenza che si è coniata una normativa «a regime», del tutto slegata da contingenze particolari e certamente estranea alla finalità del decreto-legge (*cf.*: Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22).



5. Unitamente alla questione così come fin qui esposta, come già fatto nelle precedenti ordinanze di rimessione, «il Tribunale ritiene di prospettare una diversa e più ampia questione di legittimità costituzionale — di cui la Corte *ad quem*, d'ufficio, potrà cogliere l'eventuale "pregiudizialità logico-giuridica" — che, muovendo dalla nuova configurazione, in termini ormai generali, della competenza funzionale e inderogabile del TAR Lazio (articoli 14 e 135 c.p.a.), coinvolge l'intera disciplina della competenza contenuta nel codice del processo amministrativo, adottato in attuazione della delega contenuta nell'art. 441, 18 giugno 2009, n. 69.

Ad avviso di questo giudice la normativa (articoli 13, 14, 15 e 16) contenuta nel capo IV, titolo I, del libro I del codice è in contrasto con Part. 76 Cost.

La Corte costituzionale ha sempre precisato e rimarcato che in caso di deleghe che abbiano ad oggetto la revisione, il riordino ed il riassetto di norme preesistenti, quale è certamente quella contenuta nell'art. 44 cit., "l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è (...) ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato", giacché quest'ultimo non può innovare «al di fuori di ogni vincolo alla propria discrezionalità esplicitamente individuato dalla legge delega» (sentenza n. 293 del 2010), specificando che «per valutare se il legislatore abbia ecceduto [i] — più o meno ampi — margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega» (sentenza n. 230 del 2010).

Questa precisazione è ribadita da ultimo nella sentenza 27 giugno 2012, n. 162, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 133, comma 1, lettera *l*), 135, comma 1, lettera *c*), e 134, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), per violazione dell'art. 76 Cost., nella parte in cui attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo con cognizione estesa al merito e alla competenza funzionale del TAR Lazio - sede di Roma, le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla CONSOB.

Orbene, tra i criteri ed i principi direttivi contenuti nella delega dettata per il riassetto della disciplina del processo amministrativo, che la Corte con la sent. n. 162/12 cit. ha, peraltro, ritenuto sufficientemente specifici, non ve ne era alcuno che abilitasse il legislatore delegato a riformare e innovare l'istituto della competenza e, ciò nonostante, il decreto legislativo n. 104/2010 ha ribaltato totalmente il sistema vigente sin dal 1971, rendendo inderogabile la competenza per territorio, prima sempre derogabile.

L'unico cenno al tema della competenza riguarda un momento processuale a valle, ossia quello della riassunzione del giudizio, e si rinviene nella lettera *e*), che invita il legislatore delegato a «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», facendosi riferimento alle ipotesi di competenza funzionale già esistenti nell'ordinamento, ma senza voler introdurre un principio di inderogabilità della competenza territoriale o in genere altre novità in materia, del quale nella legge di delega non vi è traccia.

Che questa innovazione non trovi riscontro nella legge delega lo si desume indirettamente anche dalla relazione al Codice, la quale dà atto del cambiamento («tutta la competenza del giudice amministrativo è divenuta inderogabile dalle parti»), anche in modo dettagliato («Questo, in dettaglio, è il regime del rilievo dell'incompetenza»), senza tuttavia far mai riferimento alla legge di delega, ripetutamente citata invece in sede di illustrazione della disciplina di molti altri istituti, al fine di chiarire che essa è stata adottata in conformità all'art. 76 Cost., in ossequio o in puntuale applicazione dei criteri direttivi della delega.

D'altronde non è privo di significato il fatto che la modifica in senso radicalmente innovativo del regime della competenza non sia stata frutto del lungo e meditato lavoro della Commissione speciale nominata ai sensi del comma 4 dell'art. 44, la quale aveva, infatti, varato, in data 10 febbraio 2010, il progetto di codice (in questa, come in altre parti, ritoccato, nell'immediatezza della sua approvazione finale, e per di più al di fuori del dibattito parlamentare), mantenendo, da un lato, il regime ordinario della competenza territoriale sempre derogabile su accordo delle parti e, dall'altro, enunciando i casi di devoluzione di controversie al TAR Lazio (o al TAR Lombardia,, sede di Milano, limitatamente alle controversie relative ai poteri esercitati dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas) qualificandoli, però, in termini di «competenza territoriale inderogabile».

Né, ancora, la *ratio* complessiva sottesa alla legge di delega — che pure la giurisprudenza della Corte esorta a tener presente — potrebbe giustificare una simile scelta innovativa: se, infatti, obiettivo principale della delega per il riassetto di una normativa stratificata e caotica, che risultava in parte anche antecedente al testo della Costituzione, era quello di assicurare maggiore effettività della tutela, trasfondendo in un corpus unitario anche gli approdi pretori e gli esiti della giurisprudenza della Corte costituzionale, in ossequio all'art. 111 Cost., non c'è dubbio che l'innovativa opzione per l'inderogabilità della competenza, fin dalla sede cautelare, unitamente



all'articolazione di complessi rimedi (invero in parte ridotti col secondo correttivo del settembre 2012) per far valere l'incompetenza, non solo non trova addentellati nel sistema previgente, ma ha pure irrigidito e reso più vischiosa la risposta di giustizia, in contrasto con la primaria finalità di snellire l'attività giurisdizionale e rendere maggiormente congrui i tempi del processo. L'eccesso di delega ha sicura rilevanza anche rispetto alla competenza funzionale che qui interessa: essa, infatti, da sempre ritenuta, in via interpretativa, una competenza inderogabile, in opposizione alla «ordinaria» e sempre derogabile competenza per territorio, da eccezione è così divenuta espressione di altro parallelo principio generale, operante per le controversie indicate dall'art. 135 e, più in generale, «dalla legge», che fiancheggia quello della competenza per territorio, concorrendo con esso a delineare le modalità di radicamento delle controversie.

Ne discende un sistema del tutto nuovo, dove il regime della competenza (art. 16) è indifferenziato, con ogni forma di competenza, sia quella per territorio che quella c.d. funzionale, inderogabile (La competenza di cui agli articoli 13 e 14 è inderogabile anche in ordine alle misure cautelati) — donde la rilevanza, anche nella presente controversia, della questione rispetto a tutto il capo sulla competenza — complessivamente illogico e incoerente, atteso che l'attribuzione di controversie alla cognizione del TAR Lazio, sede di Roma, avviene, nella buona sostanza, in ragione del criterio della materia (o perfino, se si vuole, dell'importanza della materia), che non solo, come si è già detto, non ha copertura costituzionale, ma non trova neppure riscontro nella legge delega, con evidente violazione dell'art. 76 Cost.

In conclusione, questo Tribunale ritiene rilevanti e non manifestamente infondate la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 e dell'art. 135, comma 1, lettera q-*quater*, per quanto d'interesse, per violazione degli articoli 3, 25, 125, 24, 111 e 77 Cost.; in subordine, quella degli articoli 13, nella parte in cui qualifica inderogabile la competenza territoriale, 14, 15 e 16 c.p.a., per violazione dell'art. 76 Cost.

Circa la rilevanza delle questioni prospettate, va ribadito che la domanda cautelare proposta dalla parte ricorrente può essere esaminata da questo Tribunale solo in quanto risulti fondata la questione di legittimità costituzionale prima illustrata.

Dubitando della legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lettera q-*quater* c.p.a., il Tribunale reputa di dover sollevare subito la questione, prima di qualsiasi altra decisione, non potendo, da un lato, ovviamente, più farlo una volta spogliatosi, con la trasmissione degli atti di causa al TAR Lazio, in applicazione delle disposizioni sospettate di incostituzionalità, della *potestas* decidendi e non potendo, d'altro canto, neppure decidere, allo stato, sulla sospensiva, visto il dettato del comma 2 dell'art. 15 c.p.a. per cui «in ogni caso il giudice decide sulla competenza prima di provvedere sulla domanda cautelare e, se non riconosce la propria competenza ai sensi degli articoli 13 e 14, non decide sulla stessa».

Da qui la rilevanza, come detto, della questione, intesa come pregiudizialità della sua soluzione per ogni determinazione che il Tribunale è chiamato ad assumere.

Deve, pertanto, essere disposta la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della predetta questione di legittimità costituzionale, sospendendosi il giudizio instaurato con il ricorso in epigrafe e rinviando la trattazione della domanda cautelare alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria Sezione Staccata di Reggio Calabria

Visti l'art. 134 della Costituzione e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

*Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lettera q-*quater* nella parte relativa alla previsione della competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio anche per i provvedimenti «emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro» e dell'art. 14 c.p.a., per violazione degli articoli 3, 25, 125, 24, 111 e 77 Cost., nonché degli articoli 13, nella parte in cui qualifica inderogabile la competenza territoriale, 14, 15 e 16 c.p.a., per violazione dell'art. 76 Cost.;*

Dispone la sospensione del presente giudizio, rinviando la trattazione della domanda cautelare alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale;



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;

Dispone la immediata trasmissione degli atti, a cura della stessa Segreteria, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 18 dicembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Presidente: ETTORE LEOTTA

Consigliere, Estensore: CATERINA CRISCENTI

Consigliere: SALVATORE GATTO COSTANTINO

14C00149

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2014-GUR-027) Roma, 2014 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 6,00

